



CONSELHO
NACIONAL
DE JUSTIÇA

Secretaria de Auditoria - SAU
Coordenadoria de Auditoria - COAU

Ação Coordenada de Auditoria

Governança Orçamentária e Financeira, Planejamento, Gerenciamento,
Execução e Gestão Contábil.

2019



Documento 31 do PROAD 2864/2019. Para verificar a autenticidade desta cópia,
acesse o seguinte endereço eletrônico e informe o código 2020.QWZY.RKHP:
<https://proad.trt7.jus.br/proad/pages/consultadocumento.xhtml>



CONSELHO
NACIONAL
DE JUSTIÇA

Secretaria de Auditoria - SAU
Coordenadoria de Auditoria - COAU

Ação Coordenada de Auditoria

Governança Orçamentária e Financeira, Planejamento, Gerenciamento,
Execução e Gestão Contábil.

2019

1. INTRODUÇÃO

1.1. Contextualização

O aprimoramento da Governança Orçamentária e Fiscal Pública se tornou um dos elementos da agenda de reformas do país, visando tornar o governo mais eficiente, elevando a qualidade do gasto público e promovendo a sustentabilidade financeira governamental da União, Estados, Distrito Federal e Municípios para médio e longo prazos.

No contexto do Poder Judiciário, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) promoveu diversas ações buscando aprimorar a estrutura de governança orçamentária e financeira dos tribunais. Entre elas estão:

-  1. Aprovação da Resolução CNJ nº 195/2014, que dispõe sobre a distribuição de orçamento nos órgãos do Poder Judiciário de primeiro e segundo graus e dá outras providências;
-  2. Aprovação da Resolução CNJ nº 198/2014, que dispõe sobre o Planejamento e a Gestão Estratégica no âmbito do Poder Judiciário e dá outras providências;
-  3. Aprovação da Resolução CNJ nº 102/2014, que dispõe sobre a regulamentação da publicação de informações alusivas à gestão orçamentária e financeira, aos quadros de pessoal e respectivas estruturas remuneratórias dos tribunais e conselhos; e
-  4. Criação da Comissão de Gestão Estratégica, Estatística e Orçamento, que se propõe a adotar medidas de Gestão Estratégica Nacional para o desdobramento da estratégia, acompanhamento dos indicadores de desempenho, fomento da troca de experiências e análise da estratégia por meio dos indicadores e estatísticas, além de garantia do orçamento necessário aos projetos estratégicos.

Assim, tendo em vista a importância do tema para a agenda de desenvolvimento do país, o Plenário do CNJ na 6ª Sessão Virtual, de 23 de fevereiro de 2016, aprovou a realização da Ação Coordenada de Auditoria em Governança Orçamentária e Financeira, Planejamento, Gerenciamento, Execução e Gestão Contábil para ser executada no ano de 2019.

1.2. A Ação Coordenada de Auditoria

As Ações Coordenadas de Auditoria têm por objetivo a avaliação concomitante, tempestiva e padronizada sobre questões de relevância e criticidade para o Poder Judiciário, bem como o atendimento aos princípios de eficiência, eficácia, economicidade e efetividade.

Nesse sentido, a Ação Coordenada de Auditoria, em Governança Orçamentária e Financeira, Planejamento, Gerenciamento, Execução e Gestão Contábil analisou a adequação orçamentária e financeira utilizando como base os requisitos estabelecidos na Legislação Federal, nas Resoluções CNJ nº 195/2014 e nº 198/2014, e nas boas práticas em gestão orçamentaria nacionais e internacionais.

Conforme estabelecido no Programa de Auditoria as questões foram divididas nos 4 eixos temáticos a seguir:

-  1. Controles de execução orçamentária: conformidade, eficiência e efetividade
O orçamento do órgão é elaborado e executado de modo responsável, atendendo a legislação vigente e reduzindo riscos orçamentários e fiscais?
-  2. Transparência
O acesso às informações orçamentárias é transparente e oportuno, permitindo o conhecimento das atividades orçamentárias passadas, presentes e programadas, possibilitando a participação da sociedade no processo orçamentário?
-  3. Responsabilidade Institucional
Existe estrutura de governança formalmente constituída, que auxilie na captação das necessidades e demandas?
-  4. Alinhamento Estratégico
Existe alinhamento entre os planejamentos orçamentário e estratégico de longo prazo?

O questionário de coleta dos dados foi estruturado em 27 perguntas. Quatro perguntas foram direcionadas

especificamente para os Tribunais Estaduais, as demais foram direcionadas a todos os segmentos da Justiça (Estadual, Trabalhista, Federal e Eleitoral), com exceção das questões relativas à Resolução CNJ nº 195/2014, que não se aplica ao segmento da Justiça Eleitoral.

1.3. Tratamento dos dados

Os questionários com 27 perguntas foram enviados pela ferramenta SGQ para 91 órgãos, resultando em 2.457 itens avaliados. Os dados foram tratados, posteriormente, de modo a separar os tribunais que apresentavam resultados discrepantes.

Após a verificação desses grupos, a Secretaria de Auditoria (SAU) solicitou, para alguns tribunais, que apresentassem evidências adicionais ou justificativas quanto aos dados apresentados, abrindo prazo suplementar para a remessa dessas informações.

Das 27 perguntas, a equipe de auditoria que trabalhou no tratamento e análise dos dados, aprofundou a análise apenas sobre os resultados que apresentaram dados insatisfatórios (criticidade – Ineficiência em controles) e desconformidades com as normas.

Assim, dados satisfatórios não foram avaliados em profundidade e não resultaram em análises estatísticas.

1.4. Critérios Utilizados

Os documentos utilizados durante a fase de planejamento para conhecimento das normas vigentes relacionadas ao tema da Ação Coordenada de Auditoria foram, entre outros:



1. CNJ - Resolução nº 68/2009;
2. CNJ - Resolução nº 102/2009;
3. CNJ - Resolução nº 195/2014;
4. CNJ - Resolução nº 198/2014;
5. CNJ - Resolução nº 114/2010;
6. OCDE - Melhores Práticas da OCDE para a transparência orçamentária;
7. OCDE - *Restoring Fiscal Sustainability* ;
8. *Lessons for the Public Sector*;
9. OCDE - *Principles of budgetary governance*;
10. FMI - Código de Boas Práticas para a Transparência Fiscal;
11. MCASP 8ª ed.;
12. TCU - Acórdão 948/2016 – Plenário;
13. TCU - Acórdão 2127/2016 – Plenário;
14. TCU - Acórdão 543/2016 – Plenário;
15. TCU - Acórdão 1464/2016 – Plenário;
16. CGU - Guia de Transparência Ativa para Órgãos e Entidades do Poder Executivo Federal; e
17. CGU - Cartilha Técnica para Publicação de Dados Abertos no Brasil.

É importante ressaltar a escassez de normas e manuais sobre o tema governança orçamentária e financeira, motivo pelo qual a maior parte dos estudos recaiu sobre práticas internacionais, principalmente sobre os manuais da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) e do Fundo Monetário Internacional (FMI).

2. RESULTADOS

Os resultados da Ação Coordenada de Auditoria serão separados por pergunta, seguindo a ordem e numeração do questionário de governança orçamentária enviado aos tribunais como anexo do Programa de Auditoria.

Serão apresentados apenas os dados que resultaram em constatações de falhas, erros, ineficiência de controles e desconformidade com as normas, à exceção da Questão 4 do Grupo 1, uma vez que os tribunais eleitorais informaram haver dúvida quanto a classificação, para fins de limite de pessoal na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), dos contratos de terceirização destinados à coleta de dados biométricos.

2.1. Classificação de gastos com contratos de terceirização na Justiça Eleitoral (Questão 4, Grupo 01).

4. O somatório de todos os gastos com os ativos, os inativos e os pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência são somados para fins de cômputo de despesa total com pessoal?

Em análise à descrição da Questão 4, do Grupo 01, alguns tribunais do segmento da Justiça Eleitoral trouxeram dúvidas quanto à classificação dos contratos de prestação

de serviços de coleta biométrica para fins de apuração do limite de pessoal apresentado no Relatório de Gestão Fiscal.

A dúvida recaía no fato de a classificação da despesa poder ser feita na GND 3 – Outras despesas Correntes¹, ou GND 1 - Pessoal e Encargos Sociais².

Cabe informar que, para efeitos da LRF, os valores dos contratos de terceirização de mão-de-obra que se referem à substituição de servidores e empregados públicos serão contabilizados como "Outras Despesas de Pessoal", hipótese em que deverão ser somados as demais despesas de pessoal (GND 01) para fins de apuração do limite de gastos com pessoal.

Caso a prestação de serviços não se enquadre em substituição de servidores, os valores deverão ser lançados na GND 3 – Outras Despesas Correntes, hipótese em que não geram impactos nos limites para despesas de pessoal estatuídos na LRF.

Diante da dúvida levantada, diversos tribunais da Justiça Eleitoral alegaram que a prestação de serviços acessórios nos postos de trabalho para cadastramento biométrico não caracteriza substituição de servidores e empregados públicos, motivo pelo qual, não deveria ser contabilizada como Despesas de Pessoal.

Nesse sentido, esclarece a Resolução TSE nº 23.440/2015 que:



Art. 12. As atividades relacionadas com a atualização do cadastro eleitoral mediante incorporação de dados biométricos, nos serviços ordinários ou de revisão, deverão ser supervisionadas por servidor do quadro de pessoal da Justiça Eleitoral, ou ainda por servidor requisitado ordinariamente ou em caráter extraordinário, cabendo aos tribunais regionais eleitorais examinar a conveniência e oportunidade de aplicação de outros instrumentos administrativos, inclusive os de contratação de pessoal de apoio administrativo, dado o caráter excepcional e temporário

¹ Despesas orçamentárias com aquisição de material de consumo, pagamento de diárias, contribuições, subvenções, auxílio-alimentação, auxílio-transporte, além de outras despesas da categoria econômica "Despesas Correntes" não classificáveis nos demais grupos de natureza de despesa.

² Despesas orçamentárias com pessoal ativo, inativo e pensionistas, relativas a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros

de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência, conforme estabelece o caput do art. 18 da LRF.

desse serviços, voltados à complementação das equipes de trabalho atuantes nas referidas atividades, considerando o grande volume de coletas biométricas a ser alcançado até o fechamento do cadastro eleitoral. (Redação dada pela Resolução nº 23.518/2017)

A equipe de auditoria do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), visando conhecer o posicionamento do Tribunal de Contas da União (TCU) sobre o assunto, indagou, em reunião com membro da SECEX-ADMIN, se o Tribunal de Contas já havia se manifestado sobre o assunto.

Em resposta, foi informado que o citado Tribunal já havia se debruçado sobre o tema no julgamento do TC 014.607/2017-4, cujos principais trechos seguem transcritos a seguir:



De outro modo, o titular da 3ª Diretoria Técnica (3ª DT) da Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado (SecexAdministração), por reputar que a Lei 7.444/1985 foi recepcionada pela ordem constitucional vigente e que as contratações realizadas pela Justiça Eleitoral encontram respaldo no art. 37, inciso IX, da CF/1988, propôs, entre outras medidas, considerar improcedente a presente denúncia.

8. Ressalto, inicialmente, que a despeito de o denunciante ter afirmado que a contratação de empresa terceirizada para auxiliar no cadastramento biométrico dos eleitores infringe o princípio do concurso público, não logrou demonstrar cabalmente quais atribuições exclusivas dos servidores públicos integrantes da carreira da Justiça Eleitoral estariam sendo efetivamente desempenhadas pelos colaboradores terceirizados.

(...)

14. De acordo com os elementos constantes dos autos, inferese que as ações desempenhadas pelos terceirizados relacionam-se com atividades meramente operacionais de coletar dados dos eleitores e registrá-los em sistema informatizado próprio da Justiça Eleitoral (Sistema ELO). Exigir que a simples coleta da biometria e seu registro no sistema sejam efetuados exclusivamente por servidor de carreira representaria subutilização dessa força de trabalho o que, conseqüentemente, não se coadunaria com o princípio da eficiência insculpido no caput do art. 37 da CF/1988. (Grifos não constam do original.)

15. A Resolução TSE 21.538/2003 deixa assente o caráter meramente operacional, instrumental e acessório das atividades realizadas pelos atendentes da Justiça Eleitoral, as quais, de acordo com os dispositivos a seguir

transcritos, dizem respeito a preenchimento de documentos, digitação de dados em sistema informatizado, verificação de aposição de assinatura ou de impressão digital pelo eleitor, entrega do protocolo de solicitação de alistamento, etc.:

Ante a manifestação do TCU, no sentido de alinhar-se ao posicionamento de que os gastos com contratação de serviço de apoio para coleta de dados biométricos não devem ser classificados como Despesas de Pessoal, uma vez que não se assemelham aos contratos de mão de obra em substituição à servidores, a Secretaria de Auditoria (SAU) decidiu por não elaborar nenhum encaminhamento a autoridade superior do CNJ sobre a dúvida ora suscitada, encerrando a análise da Questão 04 do Grupo 01.

2.2. Baixa execução de projetos (Questão 2, Grupo 01).

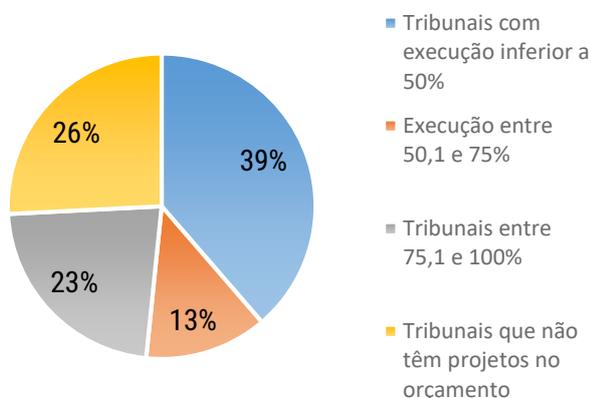
Informe o Quociente da Execução de Projetos (EXECPRO).

$$\text{EXECPRO} = \frac{\Sigma(\text{pagamento dos projetos: Investimentos} + \text{Correntes})}{\Sigma(\text{Dotação Líquida})}$$

Com o objetivo de avaliar se os controles sobre a execução orçamentária das ações classificadas como projetos são efetivos, o programa de auditoria trouxe questionamento sobre o índice de execução de projetos (EXECPRO).

Como resultado da análise dos dados, obteve-se o seguinte cenário:

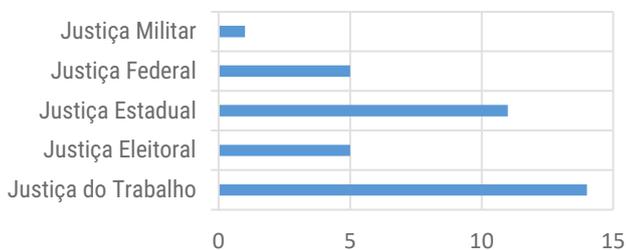
Percentual de execução de ações orçamentárias classificadas como projetos



Aproximadamente 40% dos tribunais sob Controle do CNJ, executam menos da metade do orçamento destinado aos projetos.

A composição dos tribunais que executam menos que 50% do orçamento destinado aos projetos, por segmento de justiça, ficou assim representada:

Composição dos tribunais com execução de ações classificadas como projetos inferior a 50%



2.3. Aderência ao teto de gastos (Questões 6 e 7, Grupo 01).

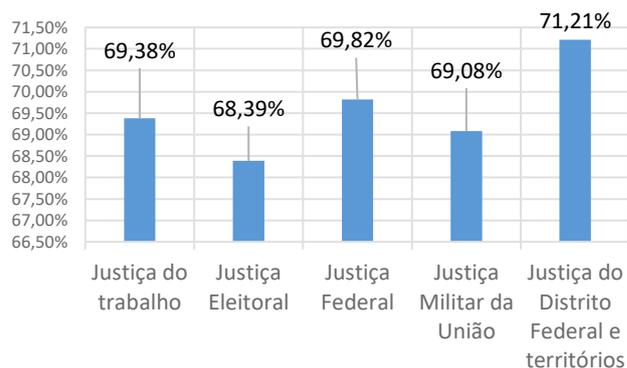
6. Informe o valor do índice Despesa Primária Paga (DPP) que evidencia o pagamento das despesas primárias frente a Dotação Inicial Primária.

7. Os contratos que envolvam despesas primárias do orçamento fiscal e da seguridade social são reajustados por índices inflacionários?

A aderência ao teto de gastos foi um exame dividido em duas análises distintas. A primeira análise recaía sobre a aderência aos órgãos federais à EC 95. A segunda análise recaía sobre o risco de que os tribunais de justiça viessem a ser obrigados às mesmas regras do teto, e não conseguissem se adequar ao limite imposto.

Como resultado da primeira análise obteve-se o seguinte cenário:

EC 95 - Limite dos tribunais do Poder Judiciário da União



Como visto no gráfico acima a situação dos órgãos da União é relativamente confortável. Atenção especial para o TJDF, que atingiu 71,21% do limite para o pagamento de despesas primárias. Para o Poder Judiciário da União, os dados estão atualizados até o mês de novembro de 2019.

Na segunda análise (análise de risco dos Tribunais de Justiça), definiu-se como possível evento o estabelecimento de limite para o incremento de despesas primárias. Como risco, definiu-se a possibilidade de o Tribunal de Justiça descumprir o limite legal ou, para cumprir, ter de sacrificar os investimentos na sua totalidade.

Nesse sentido, cumpre mencionar que a LC 156/2016, que estabeleceu o programa de renegociação de dívidas dos Estados para com a União, já estabeleceu regras rígidas para o crescimento das **despesas primárias correntes**, nesses termos:



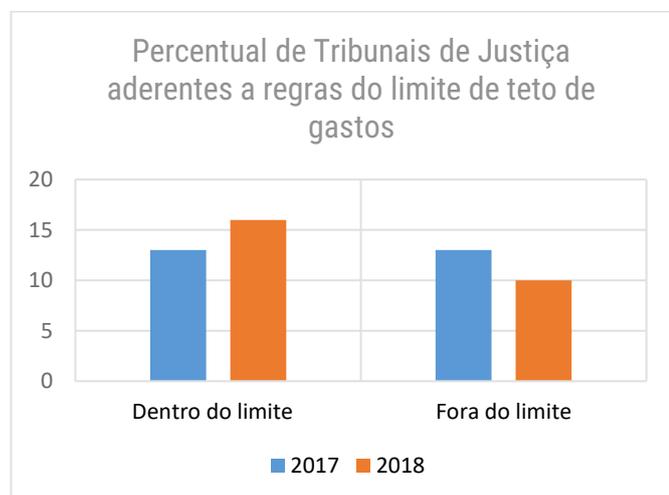
Art. 4º Para celebração, lastreada no Acordo Federativo celebrado entre a União e os entes federados em 20 de junho de 2016, dos termos aditivos de que tratam os arts. 1º e 3º desta Lei Complementar, tendo em vista o que dispõe o art. 169 da Constituição Federal, respeitadas a autonomia e a competência dos entes federados, fica estabelecida a limitação, aplicável nos dois exercícios subsequentes à assinatura do termo

aditivo, do crescimento anual das despesas primárias correntes

Em análise quanto a hipótese de ocorrência do risco, é importante salientar que diversos Estados já aprovaram leis limitando a expansão dos gastos primários correntes, a exemplo dos Estados do Amazonas e Mato Grosso.

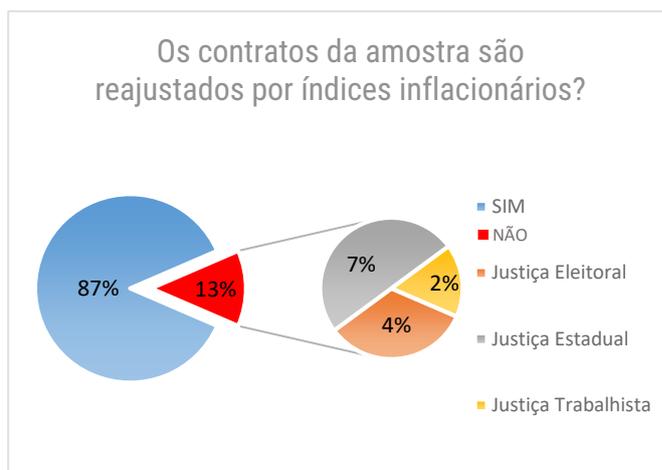
Ainda, segundo dados do Tesouro Nacional³, 18 estados aderiram ao programa de repactuação de dívidas com a União. Não solicitaram a repactuação os Estados do Amapá, Amazonas, Bahia, Maranhão, Rio Grande do Norte, Roraima e o Distrito Federal.

Diante do cenário de risco apresentado, os dados do Poder Judiciário Estadual levantados pela Ação Coordenada de Auditoria, apresentaram os seguintes resultados:



Dos 29 Tribunais de Justiça⁴ (TJDFT está sujeito a regra da EC95), 13 estariam fora do limite em 2017 e 10 estariam fora do limite em 2018. Desse modo é importante que os controles sobre os gastos primários de natureza continuada dos Tribunais de Justiça sejam incrementados, de modo a prever os riscos de limitação da expansão desses gastos em virtude de leis estaduais.

Por fim, outro risco levantando, foi o de que os valores dos contratos celebrados pelos tribunais cresçam, em virtude dos reajustes acima da inflação (índice de reajuste dos gastos primários - reajuste inflacionário). Nessa análise não se vislumbrou risco significativo, conforme resultados a seguir:



2.4. Compliance

No quesito *compliance*, foram analisados os segmentos de Transparência, Auditoria Interna e Ética. Cumpre salientar que a aderência às normas foi avaliada em diversos tópicos, (e.g. Tópico 1 e Tópico 3).

2.4.1. Transparência (Questões 1, 4 e 4.2, Grupo 02).

1. Existe algum instrumento disponibilizado pelo tribunal que apresente informações orçamentárias, bem como outros relatórios fiscais dirigidos ao público, com linguagem de fácil entendimento?

4. O órgão publica relatórios de progresso na implementação do orçamento?

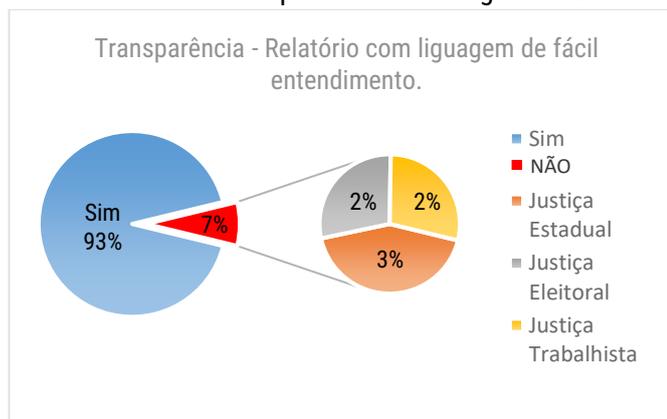
4.2 Caso a resposta da questão anterior seja afirmativa, existe reporte adequando desses dados, enfatizando divergências significativas entre o planejamento e a execução?

Os critérios definidos para as questões da transparência em matéria orçamentária foram definidos em função de boas práticas internacionais.

³ <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/-/veja-o-balanco-dos-estados-que-aderiram-a-renegociacao-de-divida-com-uniao-e-bndes>

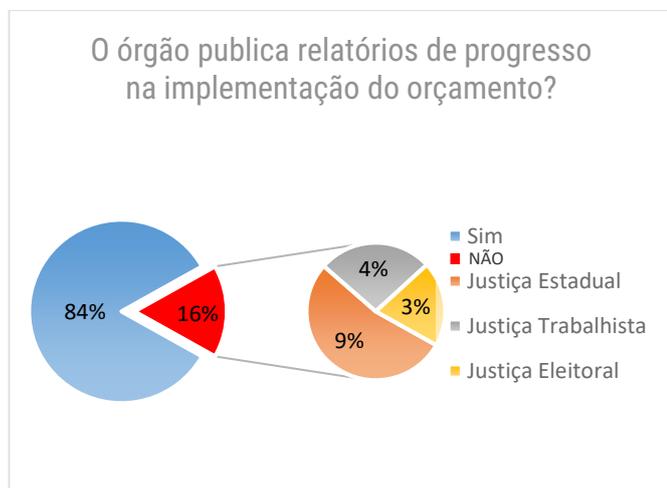
⁴ 26 Tribunais de Justiça Estaduais e 3 Tribunais de Justiça Militar Estaduais.

Os resultados obtidos apresentaram o seguinte cenário:

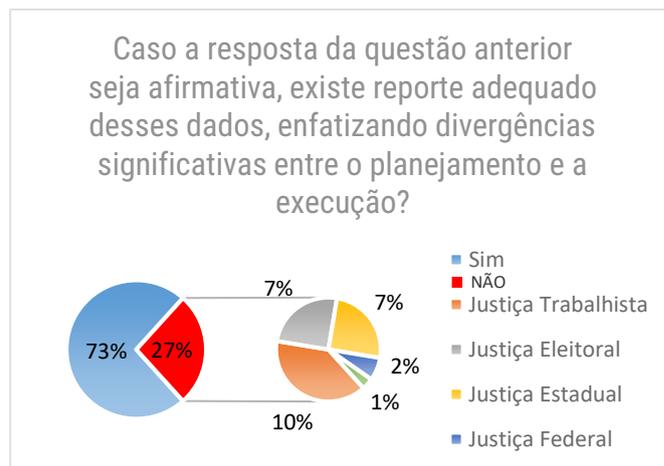


Apenas 7% dos tribunais sob controle administrativo do CNJ não publicam instrumento que apresente informações orçamentárias, bem como outros relatórios fiscais dirigidos ao público com linguagem de fácil entendimento. Assim, observa-se que o Poder Judiciário, em grande parte, está aderente às normas internacionais no quesito transparência.

Na mesma seara, apenas 16% dos tribunais não publicam relatórios de progresso na implementação do orçamento.



Desses 16%, apenas 27% não tem reporte adequado dos dados de execução orçamentária, enfatizando divergências significativas entre o planejamento e a execução, conforme se observa a seguir:



Apesar de não ser um problema do Poder Judiciário, em função dos dados estatísticos apresentados, é importante esclarecer que a Lei de Acesso a Informação (LAI) foi promulgada em 2011, de modo que é importante que o Poder Judiciário busque instrumentos de transparência ativa para dados orçamentários.

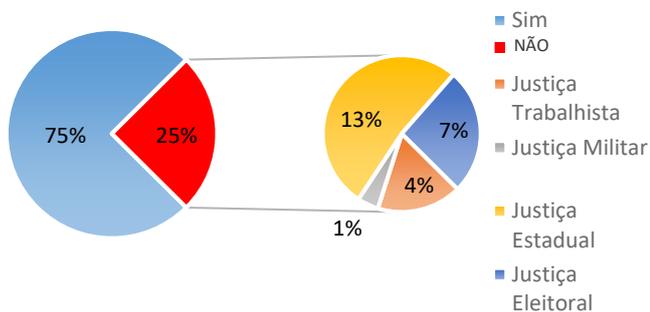
2.4.2. Ética (Questão 2, Grupo 02).

2. As normas éticas para o comportamento dos servidores públicos são claras e amplamente divulgadas?

Com relação as normas éticas, é necessário esclarecer que um quarto dos órgãos sob controle administrativo do CNJ, ainda estão em estágios iniciais de implantação de uma política de disseminação da ética pública.

Nesse sentido, cumpre enfatizar que os Tribunais de Justiça estão na contramão da maior parte do Poder Judiciário, uma vez que 12 Tribunais de Justiça e 1 Tribunal de Justiça Militar, ou seja, praticamente metade dos Tribunais de Justiça Estaduais, não têm normas éticas claras e amplamente divulgadas, conforme resultados a seguir:

As normas éticas para o comportamento dos servidores públicos são claras e amplamente divulgadas?



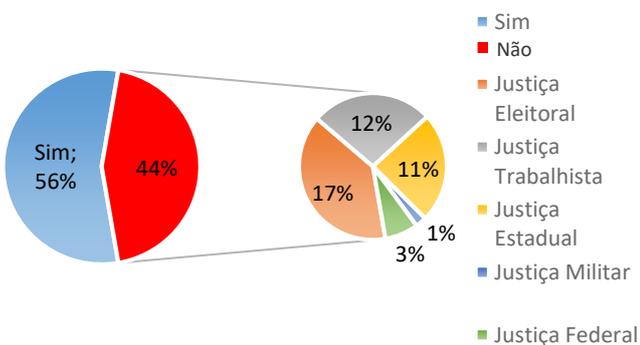
2.4.3. Auditoria Interna (Questão 3 e 3.2 do, Grupo 02).

3. A execução do orçamento já foi objeto de auditoria?

3.2. Os controles da atividade de execução orçamentária são eficientes?

Com relação à realização de auditorias, os dados apresentados em função da Ação Coordenada de Auditoria refletiram um cenário preocupante, uma vez que aproximadamente metade do Poder Judiciário nunca realizou auditoria em execução orçamentária.

A execução do orçamento já foi objeto de auditoria?



Nesse sentido, cumpre esclarecer que 16 tribunais da Justiça Eleitoral, 10 da Justiça Estadual e 11 da Justiça

⁵ 6 tribunais não responderam a Questão 3 do Grupo 02.

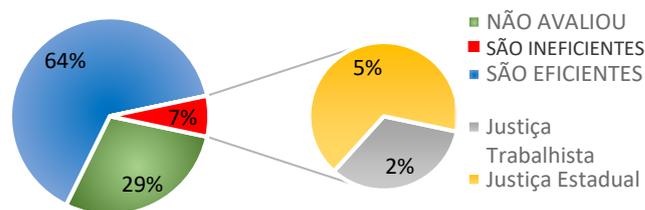
Trabalhista nunca realizaram auditorias na execução do orçamento do órgão⁵.

Por outro lado, dentre os tribunais que realizaram auditorias na execução do orçamento, percebeu-se que aproximadamente 30% das auditorias realizadas (13 tribunais) não avaliaram os controles aplicados à execução orçamentária e apenas 7% apontaram que os controles eram ineficientes. Com isso a auditoria agregou valor à organização, uma vez que apontou tais fragilidades nos controles.

Entre as Unidades de Auditoria que apontaram as fragilidades, duas compõem o segmento da Justiça Estadual e uma da Justiça Trabalhista.

As Unidades de Auditoria que avaliaram os controles da atividade de execução orçamentária e concluíram pela eficiência, somam 29 e representam 64% da amostra conforme gráfico abaixo.

Os controles da atividade de execução orçamentária são eficientes?



2.5. Aderência à Resolução CNJ nº 195/2014 – Comitê Orçamentário (Questões 2 a 5, Grupo 03).

2. O comitê orçamentário realiza encontros para discutir as necessidades ou demandas do órgão, auxiliando na definição de prioridades de modo a alinhá-las à possibilidade orçamentária?

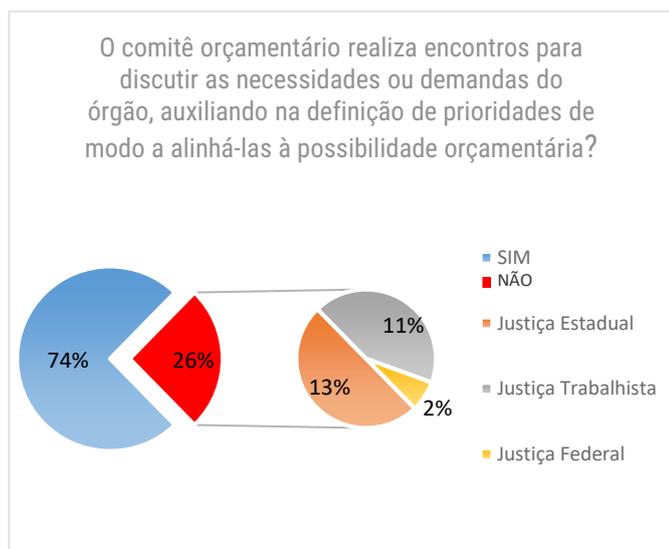
3. Os relatórios de reporte orçamentários são encaminhados ao comitê, antes das reuniões?

4. O comitê auxilia na elaboração da proposta orçamentária?

5. O comitê realiza o acompanhamento de projetos e contratações?

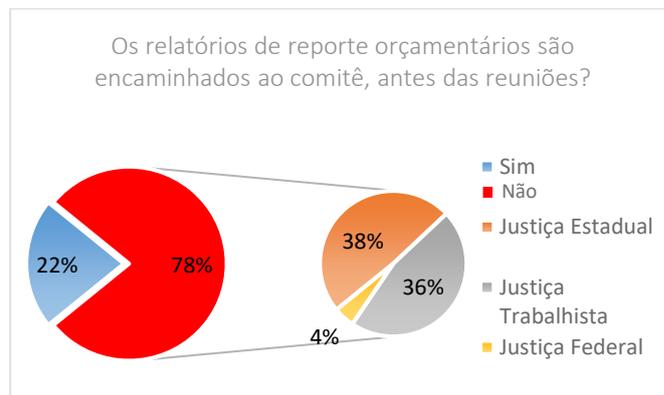
Visando obter indícios sobre o correto funcionamento dos Comitês Orçamentários, a Ação Coordenada de Auditoria trouxe 4 questões.

A primeira delas visa avaliar se o comitê se reúne para discutir necessidades ou demandas do órgão. Como resultado dessa análise, obteve-se o seguinte cenário:



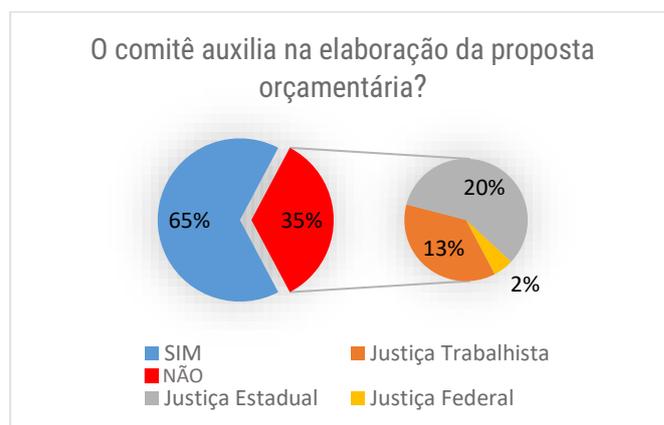
Em outra análise, verificou-se avaliar se o comitê recebe relatórios de reporte, antes de tomar alguma decisão. Nesse sentido, buscou-se avaliar se os membros do comitê detêm todas as informações relevantes antes de decidirem sobre questões orçamentárias.

Como resultado desse exame obteve-se o seguinte cenário:



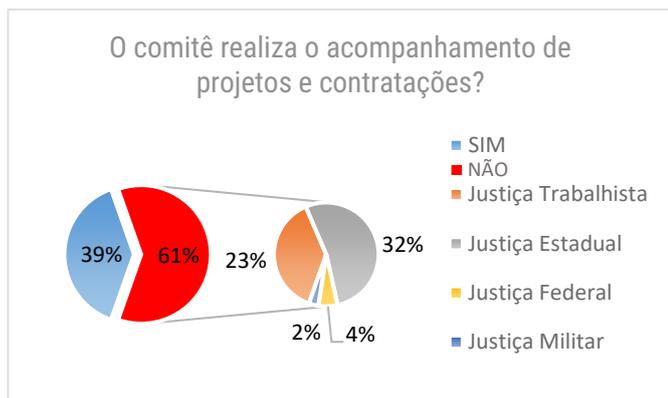
Avaliou-se, também, se o comitê criado contribui na elaboração da proposta orçamentárias, definindo as prioridades do órgão, ou seja, atuando como Alta Administração em matéria orçamentária.

Como resultado dessa avaliação, obteve-se o seguinte cenário:



Ao final, avaliou-se a participação do comitê orçamentário no acompanhamento dos projetos prioritários. Nesse sentido, buscou-se conhecer a estrutura de governança do orçamento, ou seja, se existe definição de metas e objetivos a serem alcançados e se existe reporte adequado desses resultados.

Como resultado dessa avaliação, obteve-se o seguinte cenário:



Cabe mencionar que em 61% dos tribunais (35 tribunais de um total de 56, uma vez que o segmento eleitoral não está obrigado a cumprir a Resolução CNJ nº 195/2014) não têm uma estrutura de governança orçamentária adequada, apesar de os comitês orçamentários estarem em funcionamento.

Nesse sentido, cabe mencionar os ensinamentos do referencial básico de governança do TCU, *in verbis*:

TCU Governança, neste sentido, relaciona-se com processos de comunicação; de análise e avaliação; de liderança, tomada de decisão e direção; de controle, monitoramento e prestação de contas.
 (...) Governança também se preocupa com a qualidade do processo decisório e sua efetividade: Como obter o maior valor possível? Como, por quem e por que as decisões foram tomadas? Os resultados esperados foram alcançados?

No mesmo manual, o TCU⁶ ilustra o ciclo de governança e o ciclo de gestão, de modo a estabelecer uma relação de definição da estratégia pela Alta Administração e prestação de contas pela gestão, conforme figura abaixo:



⁶ Disponível em: < <https://portal.tcu.gov.br/governanca/entendendo-a-governanca/referencial-de-governanca/> > Acesso em 03.12.2019

Com isso, é importante que os comitês assumam papel de unidade de governança dentro do ciclo de gestão do orçamento.

Para isso é necessário que haja estrutura de reporte de metas e resultados aos comitês orçamentários.

2.6. Participação do Poder Judiciário na formulação da LDO (Questões 5 e 6, Grupo 4).

5. (Somente para Tribunais de Justiça) O tribunal comunica as metas e prioridades para o Poder Executivo antes do envio da proposta da Lei de Diretrizes Orçamentárias ser encaminhada para votação.?

6. (Somente para Tribunais de Justiça) As unidades técnicas de orçamento dos tribunais de justiça participam de reuniões com órgãos do executivo para estabelecer as metas e prioridades dos órgãos do Poder Judiciário na Lei de Diretrizes Orçamentárias?

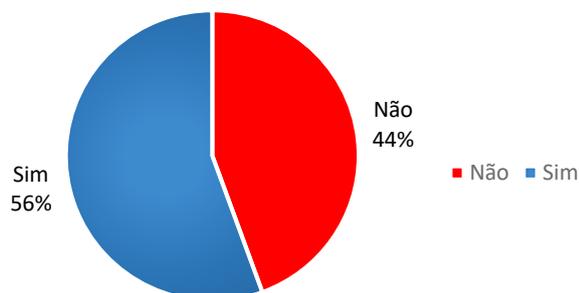
Com o objetivo de avaliar se os órgãos do Poder Judiciário Estadual⁷ participam efetivamente da formulação de Metas e Prioridades da Lei de Diretrizes Orçamentárias, a Ação Coordenada de Auditoria trouxe dois questionamentos.

A primeira avaliação buscou esclarecer se os Tribunais de Justiça comunicam por algum meio as metas e prioridades do Poder Judiciário ao Poder Executivo antes de enviar o Projeto de Lei ao Legislativo.

Como resultado dessa avaliação, obteve-se o seguinte cenário:

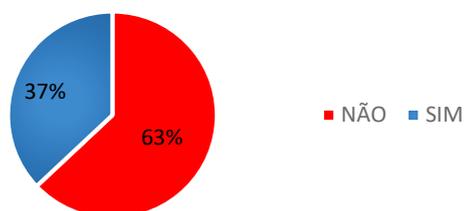
⁷ Para o Poder Judiciário da União, foi feita requisição de Auditoria ao Departamento de Acompanhamento Orçamentário (DAO) que informou que no âmbito da União, há a participação do Poder Judiciário na formulação das Metas e Prioridade da LDO.

O tribunal comunica as metas e prioridades para o Poder Executivo antes do envio da proposta da Lei de Diretrizes Orçamentárias ser encaminhada para votação?



A segunda avaliação buscou verificar se os tribunais participam efetivamente das reuniões, debatendo e expondo as necessidades do Poder Judiciário, ou seja, buscou-se avaliar se há uma participação efetiva na definição das metas e prioridades estabelecidas na LDO. Como resultado desse exame obteve-se o seguinte cenário:

As unidades técnicas de orçamento dos Tribunais de Justiça participam de reuniões com órgãos do executivo para estabelecer as metas e prioridades dos órgãos do Poder Judiciário na Lei de Diretrizes Orçamentárias?



Ante o cenário demonstrado, de que quase metade do Poder Judiciário Estadual está completamente alijado do processo de formulação de metas e prioridades da LDO, é importante esclarecer o que informa a Constituição Federal no art. 99, *in verbis*:



Art. 99. Ao Poder Judiciário é assegurada autonomia administrativa e financeira.

§ 1º Os tribunais elaborarão suas propostas orçamentárias **dentro dos limites estipulados conjuntamente com os demais Poderes** na lei de diretrizes orçamentárias. (Grifos não constam do original.)

⁸ Embora seja o Poder Executivo o administrador por excelência, nos Poderes Legislativo e Judiciário, há numerosas tarefas que constituem atividade administrativa (...). Desse modo, todos os

O art. 165 da CF/1998, de reprodução obrigatória pelas Constituições Estaduais, informa também que a LDO compreenderá metas e prioridades da Administração Pública⁸ Federal (Estadual, nas constituições estaduais).

Logo, é incongruente que a LDO contenha as metas e prioridades do Poder Judiciário, mas tal poder não tem nenhuma participação na formulação de tais metas.

Corroborando o entendimento acima, cumpre citar a orientação da LRF, *in verbis*:



Art. 9º Se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, **os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subsequentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias.** (Grifos não constam do original.)

(...)

§ 3º No caso de os Poderes Legislativo e Judiciário e o Ministério Público não promoverem a limitação no prazo estabelecido no caput, é o Poder Executivo autorizado a limitar os valores financeiros **segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias.** (Grifos não constam do original.)

É importante frisar que, se o Poder Judiciário não participou da elaboração da LDO, poderá ser prejudicado quando houver limitação de empenho e movimentação financeira, uma vez que não participou da formulação dos critérios que orientam tais limitações.

órgãos e agentes que, em qualquer desses poderes estejam exercendo função administrativa, serão integrantes da Administração Pública. José dos Santos Carvalho Filho, Manual de Direito Administrativo, 33ªEd. 2019. p.12.

3. ENCAMINHAMENTOS

Em função dos exames realizados pelas equipes de auditoria dos tribunais sob controle administrativo do Conselho Nacional de Justiça, a Secretaria de Auditoria do CNJ (SAU) encaminha para providências as constatações a seguir:

3.1. Secretaria-Geral do CNJ.

3.1.1. Baixa execução de projetos

Constatou-se que 39% dos tribunais executam menos da metade do orçamento classificado como projetos (construção de unidades, aquisições de equipamentos e etc.).

Desse modo, sugere-se que a Secretaria-Geral encaminhe os dados contidos no item 2.2 deste documento, à Comissão de Gestão Estratégica, Estatística e Orçamento para conhecimento e providências que julgar cabíveis.

3.1.2. Aderência dos Tribunais Estaduais ao teto de gastos.

Em virtude da análise de riscos realizada no tópico 2.3 deste documento, que compreende a possibilidade de que alguns tribunais possam ter dificuldades orçamentárias, caso haja restrição da expansão de despesas primárias, sugere-se à Secretaria-Geral que encaminhe a referida análise para conhecimento da comissão de Gestão Estratégica Estatística e Orçamento do CNJ e, caso julgue conveniente, para que seja emitido ofício para os tribunais informando das constatações do item 2.3, de modo que possam estar atentos aos projetos que envolvam longo período de execução e os gastos continuados, reforçando os controles sobre a expansão dos gastos de natureza primária como um todo.

Nesse sentido, esclarecemos que o risco maior recai sobre os gastos primários correntes, em virtude da LC156/2016.

Nesse ponto, é crucial que os tribunais estejam atentos aos gastos que envolvam despesas de pessoal de qualquer natureza (indenizações, vantagens, auxílios, salários, ajuda de custos e outros.)

3.1.3. Transparência ativa dos dados orçamentários.

Apesar de não refletir um problema endêmico do Poder Judiciário, uma vez que apenas 7% dos tribunais não publicam instrumento que apresente informações orçamentárias, bem como outros relatórios fiscais dirigidos ao público, com linguagem de fácil entendimento, encaminha-se para conhecimento da Secretaria-geral os dados contidos no item 2.4.1 deste documento.

3.1.4. Aderência à Resolução CNJ nº 195/2014

Constatou-se que no item 2.5 deste documento que diversos tribunais, apesar de terem comitês orçamentários constituídos, não são efetivos, uma vez que não há evidência de que tenham sido feitas reuniões ou que haja uma estrutura de governança adequada no âmbito dos comitês.

Desse modo, sugere-se que a Secretaria-Geral encaminhe os dados contidos no referido item (item 2.5 deste documento), à Comissão de Gestão Estratégica, Estatística e Orçamento para conhecimento e providências que julgar cabíveis.

3.1.5. Participação do Poder Judiciário na formulação da LDO

Em função da constatação de que diversos Tribunais de Justiça (44%) são alijados do processo de elaboração das metas e prioridades estabelecidas na LDO, conforme constata-se dos dados obtidos no item 2.6 deste documento, sugere-se à Secretaria-Geral que encaminhe as informações constantes do referido item para conhecimento da Comissão de Gestão Estratégica, Estatística e Orçamento e, caso julgue conveniente, que seja expedido ofício para os demais tribunais informando tais constatações, de modo que os tribunais possam diligenciar medidas junto ao Poder Executivo que visem incluir o Poder Judiciário nas discussões das metas e prioridades da LDO.

3.2. Secretaria-Geral e Secretaria Especial de Programas, Pesquisas e Gestão Estratégica.

3.2.1. Normas éticas.

Constatou-se que, com relação às normas éticas, um quarto dos órgãos sob controle administrativo do CNJ, ainda estão em estágios iniciais de implantação de política de disseminação da ética pública.

Os Tribunais de Justiça respondem pela maior parte dos órgãos do Poder Judiciário (12 Tribunais de Justiça e 1 Tribunal de Justiça Militar) que não têm normas éticas claras e amplamente divulgadas

Nesse sentido, encaminha-se tal constatação para a Secretaria-Geral e para a Secretaria Especial de Programas, Pesquisas e Gestão Estratégica, para conhecimento e providências consideradas cabíveis.

Informamos ao final que, caso julguem necessário conhecer os dados individualizados de cada tribunal, a SAU tem todas as informações em banco de dados.

3.3. Secretaria de Auditoria.

3.3.1. Auditoria Interna.

Em virtude do cenário apresentado – 44% dos tribunais não realizaram auditorias na execução do orçamento –, a Secretaria de Auditoria (SAU), tão logo haja definição quanto à publicação do Sistema de Auditoria do Poder Judiciário (SIAUDI-JUD), pautará o assunto no âmbito do comitê de Auditoria para que seja incluído nos Planos Anuais de Auditoria dos tribunais pelo menos uma auditoria em execução orçamentária, que tenha como objetivo avaliar todas as fases do ciclo orçamentário, avaliando os controles em cada fase.

Assim, a Secretaria de Auditoria (SAU) incluiu em monitoramento esse encaminhamento para providências quando da definição sobre a instituição do referido sistema.