



**TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO PARÁ  
SECRETARIA DE CONTROLE INTERNO E AUDITORIA  
COORDENADORIA DE AUDITORIA**

## **RELATÓRIO FINAL**

**AUDITORIA DE GOVERNANÇA ORÇAMENTÁRIA  
E FINANCEIRA, PLANEJAMENTO,  
GERENCIAMENTO, EXECUÇÃO E GESTÃO  
CONTÁBIL**

## Preâmbulo

**Processo:** 0004962-65.2019.6.14.8000.

**Ato originário:** Plano Anual de Auditoria 2019.

**Objetivo:** Analisar a adequação orçamentária e financeira aos requisitos estabelecidos na Legislação Federal, nas Resoluções CNJ nº 195/2014 e nº 198/2014, e em boas práticas nacionais e internacionais.

**Ato de designação:** Sessão virtual do Plenário do CNJ, realizada em 23 de fevereiro de 2016.

**Período de realização da auditoria:** Planejamento de 01/05 a 14/05; Execução de 15/05 a 09/07 e Relatório de 06/08 a 14/10.

**Unidades Auditadas:** Secretaria de Orçamento, Finanças e Contabilidade – SOFC, em caráter primário, e, de forma secundária, para atender ao escopo de auditoria definido pelo CNJ, o Gabinete de Planejamento, Estratégia e Gestão (GPEG) e a Secretaria de Tecnologia da Informação (STI).

**Equipe de Auditoria:** Samuel Solano Feitosa (Chefe da SAUDI até 30/09/2019, conforme Portaria TRE/PA nº 19.005/2019), Miguel Chicre Bitar de Moraes (Assistente da SAUDI até 03/09/2019, conforme Portaria TRE/PA nº 18.957/2019), Maíra de Barros Domingues (lotada na SAUDI de 04 a 18/09/2019, conforme Portarias TRE/PA nº 18.957/2019 e nº 19.006/2019), Leonardo dos Santos Lage de Oliveira (lotado na SAUDI a partir de 10/09/2019, conforme Portaria TRE/PA nº 18.985/2019), Edinaldo Nogueira Rodrigues (Assistente da SAUDI a partir de 19/09/2019, conforme Portaria TRE/PA nº 19.005/2019), Luciana Cristina Soares Felipe (Chefe da SAUDI a partir de 01/10/2019, conforme Portaria TRE/PA nº 19.005/2019).

**Coordenador de Auditoria:** Samuel Solano Feitosa (a partir de 01/10/2019, conforme Portaria TRE/PA nº 19.005/2019).

**Secretário de Controle Interno e Auditoria:** Rui Alberto Batista da Silva.

## Resumo

Trata-se de ação coordenada de auditoria realizada aos moldes da Resolução CNJ nº 171/2013. Tais ações ganham relevância na medida em que avaliam, de forma padronizada e sistêmica, temas críticos e comuns aos órgãos do Poder Judiciário.

Neste trabalho, a auditoria aborda assunto de expressiva relevância para órgãos e entidades da Administração Pública, qual seja: a governança e a gestão orçamentária e financeira, bem como o planejamento, gerenciamento, execução e gestão contábil.

Conforme modelo e metodologia de avaliação próprios das ações coordenadas, foram encaminhados questionamentos às unidades com atribuições relacionadas ao escopo de auditoria. Dessa forma, foi possível identificar, com base nos exames efetuados e em face do marco regulatório aplicável, oportunidades de melhoria no grau de maturidade da instituição em matéria de governança orçamentária, conforme demonstrado nos tópicos subsequentes.

De acordo com o escopo do trabalho definido pelo CNJ, foi encaminhado pelo Conselho questionário que foi utilizado como base para as avaliações realizadas pela unidade de auditoria (SAUDI) deste Regional. Os testes aplicados pela equipe na etapa de execução permitiram uma avaliação do objeto auditado, baseada nos parâmetros legalmente definidos, propiciando o alcance de conclusões devidamente amparadas por evidências.

Com base nas informações obtidas por manifestações dos gestores, em ambiente de trabalho marcado pela sinergia e colaboração mútua entre auditoria e os responsáveis pela gestão, os resultados dos exames e as respostas do questionário foram encaminhados ao CNJ, na forma e no prazo definidos no planejamento dos trabalhos. Foi facultado pelo Conselho a cada unidade de Auditoria interna a elaboração de relatório de auditoria, para tratamento de questões no âmbito da própria instituição.

Com efeito, a fim de comunicar o resultado da auditoria de forma objetiva e relevante, esta Secretaria de Controle Interno e Auditoria optou pela confecção do presente relatório, como forma de aprofundar os exames, mediante elaboração de matriz com os achados detectados, visando ao aperfeiçoamento dos controles internos da instituição no que concerne à governança orçamentária e financeira.

# SUMÁRIO

<i>I. INTRODUÇÃO</i>	5
<i>II. VISÃO GERAL DO OBJETO AUDITADO</i>	6
<i>III. OBJETIVO DA AUDITORIA</i>	9
<i>IV. ESCOPO</i>	9
<i>V. CRITÉRIOS</i>	9
<i>VI. METODOLOGIA</i>	11
<i>VII. QUESTÕES DE AUDITORIA</i>	13
<i>VIII. AVALIAÇÕES DA EQUIPE DE AUDITORIA</i>	14
<i>IX. ACHADOS DE AUDITORIA</i>	22
<i>X. COMENTÁRIOS DOS GESTORES AO RELATÓRIO PRELIMINAR</i>	27
<i>XI. CONCLUSÃO</i>	36
<i>XII. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO</i>	38

## **I. INTRODUÇÃO**

1. De acordo com a Resolução CNJ nº 171/2013, art. 13, as unidades de auditoria interna do Poder Judiciário deverão, por ocasião da elaboração dos Planos de Auditoria, observar as diretrizes do Conselho Nacional de Justiça no que tange às Ações Coordenadas de Auditoria.

2. A realização de auditorias coordenadas tem por objetivo a gestão 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. O referido modelo de avaliação já foi aplicado exitosamente em trabalhos anteriores desenvolvidos pela Seção de Auditoria/COAUDI.

3. Nesse sentido, a Secretaria de Controle Interno e Auditoria (SCIA) incluiu o presente trabalho no seu Plano Anual de Auditoria (PAA) 2019, a ser realizado aos moldes de ação coordenada.

4. Em atenção às diretrizes estabelecidas pelo CNJ, observando deliberação do Plenário, na 6ª Sessão virtual de 23 de fevereiro de 2016, o PAA 2019 desta Secretaria definiu a realização de duas ações coordenadas de auditoria, uma sobre gestão documental, já finalizada, e a de que trata este relatório, referente à governança orçamentária e financeira, sem prejuízo do trabalho desenvolvido pelas demais unidades da Secretaria.

5. Dessa forma, o período para realização dos trabalhos de auditoria foi definido pelo CNJ em acordo com o Tribunal Superior Eleitoral (TSE), para conciliar o cronograma de ações coordenadas com o planejamento estabelecido pelo TSE para realização das auditorias integradas da Justiça Eleitoral. Cabe, por oportuno, informar que o PAA 2019 foi aprovado pela Presidência desta Corte, mediante despacho consignado no evento 0668953 do processo SEI nº 0010280-63.2018, autorizando à SCIA a execução dos trabalhos destacados no plano.

6. Seguindo o modelo de avaliação próprio de uma ação coordenada, no qual o CNJ atua como personagem central, esta Seção de Auditoria efetuou os testes e exames necessários

para cumprir o programa de auditoria, obedecendo aos prazos fixados pelo CNJ para realização dos procedimentos de auditoria e encaminhamento de informações e constatações.

## II. VISÃO GERAL DO OBJETO AUDITADO

7. Além de consonante às diretrizes estabelecidas pelo CNJ, vale destacar que o presente trabalho alinha-se também às ações promovidas pelo Tribunal de Contas da União (TCU) no sentido de atuar com ênfase em questões estruturantes da Administração Pública, e de envidar esforços visando ao robustecimento dos mecanismos de governança, no intuito de maximizar os resultados institucionais.

8. Antes de abordar aspectos próprios da governança orçamentária, cumpre apresentar algumas digressões atinentes ao orçamento público. Com efeito, o Manual Técnico de Orçamento, edição 2018, define orçamento público como “instrumento de planejamento de qualquer entidade, seja pública ou privada, e representa o fluxo previsto dos ingressos e das aplicações de recursos em determinado período”.

9. Na qualidade de instrumento de planejamento, ficam em evidência técnicas mais modernas de orçamentação e funções mais contemporâneas atribuídas ao orçamento público. À função clássica de controle político, no que concerne à autorização dos representantes do povo para o gasto público, foi agregada a função de planejamento ao orçamento público, não mais sendo uma mera peça contábil de previsão de receitas e fixação de despesas, mas também um indutor de políticas públicas, operacionalizando ações de governo mediante provisionamento de bens e serviços demandados pela sociedade.

10. No âmbito do setor público, a governança, numa perspectiva histórica, relaciona-se com ações voltadas para tornar o setor público mais eficiente e ético, para melhor atendimento dos interesses da sociedade, de acordo com o Referencial Básico de Governança do Tribunal de Contas da União (Brasília, 2014, 2ª edição). A governança orçamentária, por sua vez, refere-se a

processos, leis, estruturas e instituições alocadas para garantir que o sistema orçamentário atenda a seus objetivos de forma sustentável e duradoura.

11. Dessa forma, a governança orçamentária, em última análise, abrange o processo de formulação do orçamento anual, supervisão de sua execução e, sobretudo, garantia do seu alinhamento com os objetivos públicos, a fim de conferir êxito à disciplina fiscal e maior qualidade ao gasto público, de acordo com o entendimento da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), sendo uma agenda em ascensão para as organizações públicas.

12. Na conjuntura atual do serviço público, pelo quadro de restrições orçamentárias e de demanda por melhor qualidade na prestação de serviços públicos, o tema da governança orçamentária ganha destaque. O baixo desempenho da ação governamental brasileira, a crescente insatisfação social quanto à capacidade de entrega do Estado e a recente deterioração da credibilidade fiscal revelam um cenário propício à adoção de práticas voltadas à consolidação fiscal e à busca de maior qualidade do gasto público (BIJOS, 2014, p.6).

13. Nesse sentido, uma profícua gestão orçamentária, voltada para o alcance de resultados e para o atendimento de necessidades coletivas, está apoiada em princípios de governança, tais como: integridade, transparência, participação, *accountability* e uma abordagem estratégica para o planejamento e realização dos objetivos nacionais. Em última instância, uma boa governança orçamentária contribui para que os recursos públicos sejam aplicados de forma a entregar o melhor resultado à sociedade.

14. Sem prejuízo dos esforços a serem envidados para o fortalecimento dos mecanismos de governança orçamentária, há necessidade de cumprimento dos preceitos da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), Lei Complementar nº 101, e das demais normas que tratam das finanças públicas, visando ao equilíbrio orçamentário e financeiro.

15. Nesse contexto, há necessidade de verificar, por exemplo, o cumprimento dos limites estabelecidos na LRF em relação às despesas com pessoal, bem como os índices que refletem a capacidade de execução do orçamento e também as medidas adotadas pela gestão para transparência da gestão orçamentária e fiscal.

16. Além da premência da melhora da qualidade do gasto público em uma perspectiva macro das contas públicas, no âmbito do Poder Judiciário, impende destacar que as resoluções do CNJ determinam a existência de uma estrutura de governança orçamentária para auxiliar na captação das necessidades e demandas, na etapa de elaboração da proposta orçamentária, com atuação primordial na definição de prioridades e como mecanismo destinado a assegurar que as propostas orçamentárias estejam alinhadas ao planejamento estratégico institucional.

17. No que concerne à Justiça Eleitoral, a Resolução TSE nº 23.543/2017, que dispõe sobre as diretrizes estratégicas da Justiça Eleitoral para o quadriênio 2017/2020, foi definido que “Fortalecer a gestão orçamentária, de modo a garantir o alinhamento com o planejamento estratégico dos órgãos” é diretriz aplicável a este ramo do Judiciário Federal. No mesmo sentido, o Planejamento Estratégico da Justiça Eleitoral do Pará (PEJEPÁ), no ciclo 2016 – 2021, possui como macrodesafio o *Aperfeiçoamento da Gestão Orçamentária*.

18. Dada a necessidade de aderência ao arcabouço normativo referido, bem como de identificar boas práticas orçamentárias e pontos passíveis de atenção e aprimoramento, realiza-se a auditoria para o objeto ora descrito, sob a coordenação do CNJ, contendo esse relatório o sumo das análises efetuadas pela equipe de auditoria.

19. Acerca do objeto, cabe, por fim, enfatizar que, nos termos do Art. 70 da Constituição Federal, a fiscalização contábil, orçamentária, financeira, operacional e patrimonial, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação de subvenções e renúncia de receitas

é incumbência do sistema de controle interno da Administração Pública, sendo dever desta unidade zelar pela boa e regular aplicação de recursos públicos.

### **III. OBJETIVO DA AUDITORIA**

20. Analisar a adequação orçamentária e financeira aos requisitos estabelecidos na Legislação Federal, nas Resoluções CNJ nº 195/2014 e nº 198/2014, e em boas práticas nacionais e internacionais.

### **IV. ESCOPO**

21. Analisar os demonstrativos da execução orçamentária e financeira, bem como as Demonstrações Financeiras do Tribunal. Deverá ser considerado o exercício de 2018 para análise dos demonstrativos e, também, a série histórica dos últimos três anos, caso a análise exija.

### **V. CRITÉRIOS**

22. Constituição Federal de 1988. Art. 70 e Art. 169.

23. Constituição Federal de 1988. Emenda Constitucional nº 95/2016.

24. Lei nº 4.320/64, que estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.;

25. Lei Complementar nº 101/2000 (LRF), que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências;

26. 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;

27. Resolução CNJ n° 198/2014, que dispõe sobre o Planejamento e a Gestão Estratégica no âmbito do Poder Judiciário e dá outras providências;
28. Resolução CNJ n° 211/2015, que institui a Estratégia Nacional de Tecnologia da Informação e Comunicação do Poder Judiciário (ENTIC-JUD);
29. Resolução TSE n° 23.543/2017, que dispõe sobre as diretrizes estratégicas da Justiça Eleitoral para o quadriênio 2017/2020;
30. Instrução Normativa TRE-PA n° 01/2013, que dispõe o processo de elaboração da proposta orçamentária anual do Tribunal Regional Eleitoral do Pará;
31. Código de boas práticas para a transparência fiscal – Fundo Monetário Internacional (FMI);
32. Guia de boas práticas para a transparência orçamentária – Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE);
33. Portaria n° 42, de 14 de abril de 1999, do Ministério do Orçamento e Gestão, que atualiza a discriminação da despesa por funções de que tratam o inciso I do §1º do Art. 2º e §2º do Art. 8º, ambos da Lei n° 4.320, de 17 de março de 1964, estabelece os conceitos de função, subfunção, programa, projeto, atividade, operações especiais, e dá outras providências;
34. Manual Técnico de Orçamento (MTO) de 2019 (Brasília, 4ª versão, disponibilizada em 21 de agosto de 2018);
35. Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP), 8ª Edição, exercício 2019;

36. Acórdão TCU nº 948/2016 – Plenário (Comparação das boas práticas orçamentárias estabelecidas por instituições internacionais com as práticas adotadas pela Administração Pública Federal Brasileira);

37. Planejamento Estratégico da Justiça Eleitoral do Pará, ciclo 2016 – 2021 (PEJEP 16-21).

## **VI. METODOLOGIA**

38. A metodologia principal utilizada, definida pelo CNJ, para a coleta das informações necessárias às avaliações da auditoria foi a aplicação de questionário às áreas auditadas.

39. Com efeito, no referido questionário foram postas questões direcionadas à Coordenadoria de Orçamento (COR) da Secretaria de Orçamento, Finanças e Contabilidade (SOFC), ao Gabinete de Planejamento, Estratégia e Gestão (GPEG) e à Secretaria de Tecnologia da Informação (STI), como forma de obter informações sobre o objeto examinado e seguir o escopo fixado para auditoria.

40. A aplicação de questionário foi precedida de reunião entre a equipe de auditoria, servidores da área de orçamento e finanças e o Diretor Geral, para explicar o programa de trabalho, escopo, objetivos e demais abordagens da auditoria, contribuindo para desenvolver um ambiente construtivo entre a SCIA e os responsáveis pela gestão.

41. Outrossim, foram realizadas subsidiariamente ao questionário referido, entrevistas e inspeções, visando à coleta de mais informações e confirmações sobre a gestão orçamentária e financeira, com esteio nas Normas de Auditoria, Inspeção Administrativa e Fiscalização deste Tribunal (Anexo da Resolução TRE/PA nº 5.373/2016).

42. Foi oportunizada ampla participação aos gestores durante a auditoria. Suas percepções acerca do objeto avaliado foram apresentadas nas respostas ao questionário e no

atendimento de diligências. Os procedimentos e exames efetuados permitiram uma avaliação da equipe de auditoria sobre o panorama apresentado pela administração.

43. Com base nos testes e procedimentos substantivos realizados e nas conclusões extraídas pela equipe de auditoria, fundamentadas em evidências, o questionário foi respondido, em caráter final, pela SCIA, para encaminhamento ao CNJ. A resposta enviada foi preenchida pela SCIA, em razão da natureza do trabalho, cuja finalidade precípua é a avaliação por parte desta unidade. Inobstante, se por um lado a equipe atuou com ceticismo profissional, mantendo uma postura alerta e questionadora, por outro mostrou-se atenta e procurou prestigiar, no máximo possível, o ponto de vista apresentado pelos gestores.

44. O questionário respondido remetido ao CNJ com uma síntese dos procedimentos realizados pode ser visualizado no processo SEI nº 0004962-65.2019.6.14.8000, evento 0813172. Vale ressaltar que foram obedecidas integralmente as normas estabelecidas no Estatuto de Auditoria Interna (Res. TRE PA nº 5.373/2016), com intuito de proporcionar consistência ao trabalho e às conclusões apresentadas.

45. Após essa etapa e antes da emissão deste Relatório Final de Auditoria, as conclusões e recomendações dos auditores foram comunicadas aos gestores titulares das unidades auditadas por meio de relatório preliminar, conforme previsto no Estatuto da Auditoria Interna do TRE/PA. O objetivo foi dar oportunidade para que os gestores apresentassem, caso quisessem, esclarecimentos adicionais ou justificativas a respeito das conclusões expostas. As manifestações foram consignadas pelos gestores no processo que trata da auditoria e foram objeto de análise da equipe de auditoria.

46. Por fim, cabe registrar, ainda quanto à metodologia, que nenhuma restrição foi imposta aos exames efetuados pela equipe de auditoria.

## VII. QUESTÕES DE AUDITORIA

47. O objetivo da auditoria é a questão fundamental a ser respondida, devendo ser expresso de forma declarativa. Por representar o propósito da auditoria, é o principal elemento de referência para o trabalho em todas as fases. Para ser respondida, a questão fundamental da auditoria (objetivo) deverá ser desdobrada em tantas questões de auditoria quantas sejam necessárias para respondê-la, o que vai depender de sua abrangência.

48. As questões de auditoria representam o detalhamento do objetivo, circunscrevendo a abrangência da auditoria e estabelecendo os limites do trabalho. Na elaboração das questões que comporão o programa de auditoria, deve-se tomar todo o cuidado para não extrapolar ou restringir o objetivo de auditoria definido, de forma a não ampliar ou reduzir o escopo necessário ao seu alcance.

49. Para a realização da presente auditoria, o Conselho Nacional de Justiça definiu 04 (quatro) questões de auditoria, a saber:

### ***Questão 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?*

### ***Questão 2 – Transparência***

*O acesso às informações orçamentárias é transparente, oportuno, permitindo o conhecimento das atividades orçamentárias passadas, presentes e programadas, possibilitando a participação da sociedade no processo orçamentário?*

### ***Questão 3 - Responsabilidade Institucional***

*Existe estrutura de governança formalmente constituída, que auxilie na captação das necessidades e demandas?*

#### ***Questão 4 - Alinhamento Estratégico***

*Existe alinhamento entre o planejamento orçamentário e o planejamento estratégico de longo prazo?*

50. Importante destacar que, embora a equipe de auditoria tenha solicitado dos gestores as respostas da Questão 3 (Responsabilidade Institucional), o formulário eletrônico, de envio oficial das respostas ao CNJ, excluiu essa seção dos questionários aplicados Tribunais Eleitorais, constando apenas para demais segmentos do Poder Judiciário, uma vez que a Resolução CNJ nº 195, principal critério das questões pertencentes ao grupo 3, não mais vincula a Justiça Eleitoral desde agosto de 2018.

### **VIII. AVALIAÇÕES DA EQUIPE DE AUDITORIA**

51. Para avaliar a gestão orçamentária e financeira, o Conselho Nacional de Justiça elaborou questionário, que foi encaminhado aos tribunais para preenchimento. No referido questionário, as questões de auditoria foram detalhadas, através de quesitos mais específicos, de forma a padronizar e aprofundar a avaliação.

52. A seguir, são apresentadas as avaliações da equipe de auditoria sobre os quesitos elaborados pelo CNJ:

#### **QUESTÃO DE AUDITORIA 1 - Controles de execução orçamentária: conformidade, eficiência, efetividade**

53. **Quesito 1:** Informe o Quociente de Execução da Despesa (ED). Caso a discrepância seja resultante da necessidade de economia orçamentária, informar os motivos que ensejaram a economia.

54. **Resposta da Equipe de Auditoria:** O Quociente de Execução da Despesa (ED) é de 99,04%. O resultado do índice representa a fração do total de despesas empenhadas sobre a

dotação líquida (Despesa Empenhada/Dotação Líquida), de acordo com os dados apresentados pela unidade auditada e devidamente confirmados pela equipe de auditoria nos testes aplicados.

55. **Quesito 2:** Informe o Quociente da Execução de Projetos (EXECPRO).

56. **Resposta da Equipe de Auditoria:** O Quociente da Execução de Projetos (EXECPRO) é 92,32%. O quociente em referência é composto, no numerador, pelo somatório dos valores pagos na execução de projetos, tanto na natureza de investimentos como nos gastos correntes, e, no denominador, pelo somatório das referidas dotações.

57. **Quesito 3:** Informe o Quociente de Despesa com pessoal (DP.RCL)

58. **Resposta da Equipe de Auditoria:** Conforme Relatório de Gestão Fiscal do 3º Quadrimestre de 2018, a despesa com pessoal, numerador do índice, corresponde a R\$ 139.202.787,86 (cento e trinta e nove milhões, duzentos e dois mil, setecentos e oitenta e sete reais e oitenta e seis centavos). O denominador, a RCL, demonstrada no RGF, corresponde a R\$ 805.348.403.466,57 (oitocentos e cinco bilhões, trezentos e quarenta e oito milhões, quatrocentos e três mil, quatrocentos e sessenta e seis reais e cinquenta e sete centavos). Fazendo os cálculos, o índice tem como resultado 0,0172848%. Tais valores referem-se aos 12 meses de 2018. Em complemento, cabe registrar que, conforme o mesmo RGF examinado, o valor da despesa total com pessoal do exercício anterior, no montante de R\$ 139.202.787,86 (cento e trinta e nove milhões, duzentos e dois mil reais, setecentos e oitenta e sete reais e oitenta e seis centavos), ficou abaixo do limite alerta e do limite máximo, de R\$ 194.184.801,70 (cento e noventa e quatro milhões, cento e oitenta e quatro mil, oitocentos e um reais e setenta centavos) e R\$ 215.760.890,77 (duzentos e quinze milhões, setecentos e sessenta mil, oitocentos e noventa reais e setenta e sete centavos), respectivamente, em obediência às regras fixadas na LRF quanto ao valor máximo de despesas com pessoal.

59. **Quesito 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?

60. **Resposta da Equipe de Auditoria:** No que concerne às despesas com pessoal desta Corte, após aplicação dos testes e interações com a unidade auditada, a equipe de auditoria concluiu que, para levantamento de tais despesas, foi observada a metodologia estabelecida no aludido dispositivo, tendo em mira o que foi apresentado no RGF, porquanto vencimentos, vantagens, proventos de aposentadoria, pensões, vantagens pessoais de qualquer natureza e demais espécies remuneratórias foram consideradas no cálculo da despesa com pessoal, em consonância com o padrão estabelecido na LRF.

61. **Quesito 5:** Informe o índice que evidencia se os restos a pagar estão cobertos por disponibilidades de caixa (IRPDC).

62. **Resposta da Equipe de Auditoria:** Com base nas informações prestadas pela unidade auditada e nos dados extraídos do RGF 3º quadrimestre de 2018 (<http://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/tre-pa-rgf-3o-qd-de-2018>), foi verificado que os restos a pagar estão devidamente cobertos por disponibilidade de caixa. Foi detectado que a disponibilidade de caixa total era, ao final do exercício, R\$ 7.753.263,86 (sete milhões, setecentos e cinquenta e três reais, duzentos e sessenta e três reais e oitenta e seis centavos), e o valor de Restos a pagar de R\$ 6.860.882,61 (seis milhões, oitocentos e sessenta mil, oitocentos e oitenta e dois reais e sessenta e um centavos), o que culminou no IRDPC equivalente a 0,88490. Ademais, a disponibilidade líquida de caixa, isto é, já descontada de demais compromissos financeiros, é de

R\$ 5.053.641,85 (cinco milhões, cinquenta e três mil, seiscentos e quarenta e um reais e oitenta e cinco centavos), superior ao montante de restos a pagar não processados, de R\$ 4.798.734,08 (quatro milhões, setecentos e noventa e oito mil, setecentos e trinta e quatro reais e oito centavos), cuja necessidade real de pagamento ainda depende da avaliação realizada durante a etapa de liquidação da despesa. Com base nos valores informados, não se verificou assunção de obrigação sem a existência de lastro financeiro para saldá-la, em cumprimento aos comandos da LRF.

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

**64. Resposta da Equipe de Auditoria:** O valor da despesa primária paga foi extraído do SIOP (Painel do Orçamento Federal), enquanto que o valor da dotação inicial primária foi obtido através de Portarias anuais do TSE que fixam os limites de pagamento de despesas primárias nos Tribunais Eleitorais. Dessa forma, para o exercício de 2017, o valor apurado para despesa primária paga foi de R\$ 168.436.701,00 (cento e sessenta e oito milhões, quatrocentos e trinta e seis mil reais e setecentos e um centavos), conforme evidências colhidas diretamente pela unidade de auditoria no SIOP. O valor da dotação inicial primária, por sua vez, foi de R\$ 173.166.071,00 (cento e setenta e três milhões, cento e sessenta e seis mil e setenta e um reais), com base na Portaria TSE nº 960/2017, o que culminou no resultado do DPP 2017 de 0,9726. No que concerne ao exercício 2018, o valor de despesa primária paga foi de R\$ 177.720.013,00 (cento e setenta e sete milhões, setecentos e vinte mil e treze reais), conforme evidências colhidas diretamente pela unidade de auditoria no SIOP. O valor da dotação inicial primária, por sua vez, foi de R\$ 183.335.510,00 (cento e oitenta e três milhões, trezentos e trinta e cinco mil e quinhentos e dez reais), com base na Portaria TSE nº 25/2019, o que culminou no resultado do DPP 2018 de 0,9693. Por fim, em relação à execução orçamentária neste ano, a equipe de auditoria apurou o valor de R\$ 74.768.586,00 (setenta e quatro milhões, setecentos e sessenta e oito mil e quinhentos e oitenta e seis centavos) para despesas primárias pagas, conforme consulta realizada

no SIOP em meados de junho. O valor da dotação inicial primária é de R\$ 179.274.871,00 (cento e setenta e nove milhões, duzentos e setenta e quatro mil e oitocentos e setenta e um reais), conforme observado na Portaria TSE nº 322/2019, o que culminou no DDP 2019 de 0,4170. Observa-se assim que a trajetória de execução da despesa primária segue o ritmo esperado, sem evidenciar riscos significativos de descumprimento do limite fixado para o exercício.

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

66. **Resposta da Equipe de Auditoria:** Sim. O exame de auditoria verificou, após testes baseados em análise documental e extração de informações relativas às contratações deste Tribunal, que o índice utilizado para os reajustes contratuais é o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), exceto nos contratos cujo objeto referem-se a serviços de telecomunicações, corrigidos pelo Índice de Serviços de Telecomunicações (IST), e os de engenharia, pelo Índice Nacional de Custos da Construção (INCC). Tais índices específicos, IST e INCC, visam corrigir as perdas decorrentes da inflação e são aplicados em determinados segmentos de mercado, sem, contudo, apresentarem grandes variações em relação ao IPCA, e, portanto, considerados, conforme entendimento da equipe de auditoria, como índices inflacionários.

## QUESTÃO DE AUDITORIA 2 – Transparência

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

68. **Resposta da Equipe de Auditoria:** Sim. Visando ao cumprimento dos preceitos de transparência na gestão fiscal, o TRE/PA disponibiliza ao público o acesso na sua página da

internet (<http://www.tre-pa.jus.br>) aos seguintes relatórios e informações: a) Relatório de Gestão, com periodicidade anual; b) Relatórios e informações referentes à gestão orçamentária, financeira e fiscal.

69. **Quesito 2:** Caso a pergunta acima tenha sido afirmativa, a documentação orçamentária disponibilizada inclui os demonstrativos contendo uma descrição da natureza e significação fiscal das renúncias fiscais, dos passivos contingentes, além de apresentar uma avaliação de todos os outros riscos significativos?

70. **Resposta da Equipe de Auditoria:** A questão não se aplica ao TRE-PA, no entendimento da equipe de auditoria. Em matéria de finanças públicas, o instrumento utilizado para avaliação de passivos contingentes e de riscos fiscais e orçamentários capazes de afetar as contas públicas é o Anexo de Riscos Fiscais, conforme Art. 4º, §3º da LRF. O Anexo de riscos fiscais integra a LDO, cuja elaboração compete ao Poder Executivo.

71. **Quesito 3:** As normas éticas para o comportamento dos servidores públicos são claras e amplamente divulgadas?

72. **Resposta da Equipe de Auditoria:** Sim. O Código de Ética dos servidores do Tribunal Regional Eleitoral do Pará foi instituído pela Resolução TRE –PA nº 5.389/2017. Além disso, existe o *site* da Comissão de Ética deste Regional, acessível em <http://etica.tre-pa.jus.br/>.

73. **Quesito 4:** A execução do orçamento já foi objeto de auditoria e se os controles da atividade de execução orçamentárias são eficientes?

74. **Resposta da Equipe de Auditoria:** Embora a execução do orçamento não tenha sido objeto de auditoria nos últimos anos - uma vez que a unidade responsável pela realização de auditoria contou, até 09/09/2019, com apenas 2 servidores, não podendo incluir no seu planejamento anual nenhum trabalho além das auditorias obrigatórias, coordenadas e integradas-

, os controles internos da execução orçamentária da instituição apresentam grau razoável de eficácia, sem prejuízo da possibilidade de identificação de oportunidades de melhoria, como medidas destinadas ao reforço dos controles aplicados visando torná-los mais consistentes, para aumentar o grau de maturidade de governança orçamentária da instituição.

75. **Quesito 5:** O órgão publica relatórios de progresso na implementação do orçamento?

76. **Resposta da Equipe de Auditoria:** Além dos relatórios abordados no quesito 1, os quais são dirigidos principalmente ao público externo, aos gestores também é disponibilizada planilha com acompanhamento diário da execução dos créditos destinados a cada uma das unidades concentradoras, viabilizando análises dos gestores sobre o andamento da execução orçamentária.

77. **Quesito 6:** Caso a resposta da questão anterior seja afirmativa, existe reporte adequando desses dados, enfatizando divergências significativas entre o planejamento e a execução?

78. **Resposta da Equipe de Auditoria:** De acordo com os testes de auditoria aplicados, existem instrumentos e mecanismos utilizados pela administração para o tratamento das divergências entre o planejamento e a execução, mediante acompanhamento efetuado pelo Comitê de Apoio à Gestão Orçamentária e de Aquisições (CGA), como política de reporte, sem prejuízo da possibilidade de identificação de oportunidades de melhoria nessa atividade. Ademais, conforme evidências carreadas pelo gestor, o controle do cumprimento da execução das despesas conforme a programação realizada, é feito também por índice apurado anualmente pelo Gabinete de Planejamento, Estratégia e Gestão, através de índice de aderência orçamentária apurado em sistema. No mais, a Secretaria de Orçamento e Finanças do TSE encaminha relatórios semestrais

com metas e ranking dos Tribunais referente ao acompanhamento do planejamento e da execução orçamentária.

### **QUESTÃO DE AUDITORIA 3 – Responsabilidade Institucional**

79. A questão foi excluída para os Tribunais Eleitorais, conforme relatado no item 48 deste relatório.

### **QUESTÃO DE AUDITORIA 4 – Alinhamento Estratégico**

80. **Quesito 1:** As propostas orçamentárias estão alinhadas ao Planejamento Estratégico dos órgãos de modo a garantir os recursos necessários à execução do plano?

81. **Resposta da Equipe de Auditoria:** De acordo com a Instrução Normativa TRE-PA nº 01/2013, o Gabinete de Planejamento, Estratégia e Gestão realiza a captação das ações estratégicas junto às unidades do Tribunal. Como medida destinada a promover o alinhamento das ações ao planejamento estratégico, é disponibilizado formulário no qual deve ser indicado o macrodesafio correspondente a cada iniciativa. As propostas são apreciadas visando à identificação daquelas que estão alinhadas ao planejamento estratégico, para que sejam definidas ações que serão programadas na proposta orçamentária anual e de pleitos. Sem prejuízo da possibilidade de aprimoramento e identificação de oportunidades de melhoria nos controles avaliados, numa abordagem operacional visando ao amadurecimento dos processos internos da instituição, a avaliação da equipe de auditoria, considerando a extensão e a profundidades dos testes aplicados para resposta do questionário, é que as propostas orçamentárias estão alinhadas ao planejamento estratégico institucional.

82. **Quesito 2:** As propostas orçamentárias estão alinhadas ao Planejamento Estratégico de Tecnologia da Informação dos órgãos de modo a garantir os recursos necessários à execução do plano?

83. **Resposta da Equipe de Auditoria:** As Propostas Orçamentárias da Secretaria de Tecnologia da Informação são denominadas Plano de Contratações de TI e são construídas a cada exercício financeiro e disponibilizados na página de Governança de TI do TRE-PA Seguindo as boas práticas de governança de TI e do planejamento das contratações na Administração Pública, a Secretaria de Tecnologia da Informação (STI) tem planejado e gerenciado suas contratações de Tecnologia da Informação e Comunicação (TIC) de forma a garantir o pleno alinhamento ao Plano Estratégico e ao Plano Diretivo de TI, como se pode observar nas aquisições e contratações de cada ano diretamente ligadas a objetivos estratégicos. Cabe mencionar que a construção da proposta orçamentária da Unidade inicia desde a construção do Plano de Gestão, do Plano de Capacitações e em concomitância com o Plano Diretivo de TI do biênio, bem como com o Planejamento Estratégico de TI em vigor. Sem prejuízo da possibilidade de aprimoramento e identificação de oportunidades de melhoria nos controles avaliados, numa abordagem operacional visando ao amadurecimento dos processos internos da instituição, a avaliação da equipe de auditoria, considerando a extensão e a profundidade dos testes aplicados para resposta do questionário, é que as propostas orçamentárias estão alinhadas ao planejamento estratégico de TI.

## **IX. ACHADOS DE AUDITORIA**

84. Deflagrada a fase de execução, com a emissão do comunicado de auditoria, foram aplicados os procedimentos de averiguação, o que culminou na identificação de achados, os quais consistem em fatos significativos, dignos de relato, identificados pela equipe de auditoria e suportados por evidências, constituídos por quatro atributos essenciais: situação encontrada, critério, causa e consequências.

85. Um achado de auditoria é obtido através da comparação entre “o que é”, a situação encontrada, com “o que deveria ser”, o critério definido no planejamento dos trabalhos. Trata-se de descobertas feitas pelos auditores, como consequência da aplicação dos procedimentos de

auditoria, da utilização das técnicas e da análise da documentação comprobatória dos atos de gestão.

86. Para consolidar o resultado das constatações, foi elaborada matriz com 02 (dois) achados, desenvolvidos numa abordagem operacional, numa perspectiva de análise de desempenho, identificados como oportunidades de melhorias.

#### **A1: AUSÊNCIA DE REALIZAÇÃO DE AUDITORIAS NOS PROCESSOS DE ELABORAÇÃO DA PROPOSTA ORÇAMENTÁRIA E DE EXECUÇÃO DO ORÇAMENTO NOS ÚLTIMOS EXERCÍCIOS**

87. **Situação Encontrada:** Efetuados os exames necessários à resposta do questionário da ação coordenada, para o item concernente à realização de avaliações de auditoria em matéria orçamentária, foi constatado que último trabalho desenvolvido pela SCIA para o tema foi em 2011 e teve como objeto o acompanhamento da execução de orçamento em caráter estratégico. O trabalho foi desenvolvido pela então Seção de Análise Contábil e Informações sobre Custos (SACIC), e teve perspectiva de orientação à gestão. Pesquisa feita nos arquivos desta Seção, desde 2011, não identificou realização de auditorias na seara orçamentária, mas em outros temas distintos, tais como contratos de obras (2011), gestão do PROAS (2011), atos de gestão (2012, 2016, 2017), contratos de transporte (2012), controles gerais de TI (2012), atos de pessoal (2012), contratos de telefonia (2013), folha de pagamento (2014), avaliação de riscos no depósito de urnas (2014), avaliação dos controles internos em nível de entidade (2015), gestão de urnas e suprimentos (2017), governança de TI (2018), dimensionamento da força de trabalho (2018), gestão documental (2019), entre outros temas.

88. **Evidências:** Relatórios encontrados nas pastas de arquivos da SAUDI e SCIA; Resposta assinalada no questionário encaminhado ao CNJ, relatando que a execução do orçamento não foi objeto de auditoria nos últimos anos.

89. **Critérios:** Art. 70, caput, da Constituição Federal; Art. 75 da Lei nº 4.320/64; Códigos de boas práticas para transparência fiscal FMI (item 4.2.5); Aperfeiçoamento da Gestão Orçamentária (Macrodesafio PEJEPA 2016-2021).
90. **Causas:** Reduzida capacidade operacional da equipe de auditoria, que contava, até o dia 09/09/2019, com apenas com 2 (dois) servidores. Recentemente, foi publicada a Portaria TRE/PA nº 18.985/2019, que lotou o servidor Leonardo dos Santos Lage de Oliveira na unidade de auditoria. Mesmo contando com 3 (três) servidores desde 10/09/2019, com a posse do referido servidor, seria recomendável ainda uma avaliação quanto à possibilidade de reforço da SAUDI, pois uma equipe maior permitiria ampliar as ações de controle e possibilitaria a realização de avaliações em maior número de assuntos, incluindo auditorias de iniciativa desta instituição, sem prejuízo das obrigatórias (integradas e coordenadas), oportunizando, por conseguinte, a realização de auditorias em matéria orçamentária com maior frequência.
91. **Consequências do Achado:** ausência de avaliações periódicas dos controles aplicados na gestão orçamentária, culminando em prejuízos potenciais ao processo de gestão orçamentária e execução dos créditos consignados ao TRE-PA, e ao amadurecimento e reforço dos controles, prejudicando o aumento do grau de maturidade da instituição em matéria de governança orçamentária.
92. **Proposta de recomendação (Relatório Preliminar):**

**Recomendação 1 (R1):** À alta Administração (Diretoria Geral e Presidência): *Avalie a possibilidade de reforço da Seção de Auditoria Interna, mediante a lotação de mais um servidor, com perfil e habilidades necessárias para trabalhar na unidade, bem como, em uma futura reestruturação administrativa do Tribunal, seja avaliada a possibilidade de fortalecimento da estrutura de auditoria e monitoramento das recomendações desta Secretaria.*

## **A2: NECESSIDADE DE REFORÇO NOS MECANISMOS DE ALINHAMENTO DAS PROPOSTAS ORÇAMENTÁRIAS AO PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO INSTITUCIONAL**

- 93. Situação encontrada:** Concluídos os exames necessários à resposta do questionário da ação coordenada, foram verificadas algumas impropriedades, tais como: ausência de manifestação da unidade responsável pela programação e controle orçamentário acerca da efetivação dos procedimentos de inserção no SIGEPRO das ações estratégicas aprovadas pela Administração para o exercício 2019 (processo SEI nº 0000975-55.2018); no processo referente à POA 2020, ausência de manifestação do GPEG sobre o processo de seleção de ações estratégicas e do alinhamento da proposta orçamentária ao planejamento estratégico institucional; necessidade de aprimoramento no detalhamento de custos das ações estratégicas, para que tais ações sejam programadas em bases consistentes, com a indicação das fontes utilizadas no processo de estimativa e planejamento.
- 94. Evidências:** processo SEI nº 0000975-55.2018 (evento 0715946); processo SEI nº 0001084-35.2019 (evento 0784603).
- 95. Critérios:** Art. 4º, §4º da Res. CNJ nº 198/2014; Art. 4º da IN TRE-PA 01/2013; Resolução TSE nº 23.543/2017 (item 4); Aperfeiçoamento da Gestão Orçamentária (Macrodesafio PEJEP 2016-2021) e **Acórdão TCU nº 146/2019-Plenário (que anota ressalvas no julgamento das contas de gestor do Tribunal Regional Eleitoral do Amapá, e recomenda ao referido Órgão, entre outras coisas, a elaboração de proposta orçamentária alinhada com o planejamento estratégico da instituição, a fim de garantir a efetividade do plano estratégico).**
- 96. Causas:** Nível incipiente de maturidade da instituição em matéria de governança orçamentária.

**97. Consequências do achado:** Potenciais prejuízos ao cumprimento da diretriz estratégica da Justiça Eleitoral, fixada pela Res. TSE 23.543/2017, para o quadriênio 2017/2020, no que concerne à “Fortalecer a gestão orçamentária, de modo a garantir o alinhamento com planejamento estratégico dos órgãos”. Necessidade subjacente de reforço dos mecanismos de integração dos planejamentos orçamentário e financeiro, de acordo com o disposto na Res. TSE 23.543/2017.

**Possíveis repercussões negativas em eventual julgamento das contas dos gestores deste Tribunal, por conta de deficiências nos mecanismos de alinhamento entre a proposta orçamentária e o planejamento estratégico institucional, tendo em vista o contido no Acórdão TCU nº 146/2019 – Plenário, no qual foi recomendado ao TRE-AP que “elabore proposta orçamentária alinhada com o planejamento estratégico do órgão, a fim de garantir a efetividade do plano estratégico”.**

**98. Propostas de recomendação (Relatório Preliminar):**

**Recomendação 2 (R2):** À Diretoria Geral (DG) e Secretaria de Orçamento, Finanças e Contabilidade (SOFC): *Adote medidas que proporcionem maior consistência na aplicação dos mecanismos de controle, de sua competência, instituídos pela IN TRE-PA nº 01/2013, visando principalmente ao cumprimento efetivo do disposto no Art. 3º do referido normativo, para que o processo que trata da proposta orçamentária contenha evidências da ultimização dos procedimentos de cadastramento das ações estratégicas no SIGEPRO.*

**Recomendação 3 (R3):** À Diretoria Geral (DG) e Secretaria de Orçamento, Finanças e Contabilidade (SOFC): *Sem prejuízo do cumprimento da recomendação anterior, avalie a oportunidade e conveniência de realizar revisão da Instrução Normativa TRE -PA nº 01/2013, como forma de aprimorar o processo de elaboração da proposta orçamentária no âmbito deste Regional, encaminhando o resultado da*

*avaliação acerca da viabilidade de alteração da norma, e conclusões alcançadas, à Secretaria de Controle Interno e Auditoria (SCIA) para conhecimento.*

**Recomendação 4 (R4):** À Diretoria Geral (DG) e Gabinete de Planejamento, Estratégia e Gestão (GPEG): *Adote medidas que proporcionem maior consistência na aplicação dos mecanismos de controle, de sua competência, instituídos pela IN TRE-PA nº 01/2013, visando principalmente à efetividade dos controles internos destinados à assegurar o alinhamento da proposta orçamentária ao planejamento estratégico institucional.*

**Recomendação 5 (R5):** À Diretoria Geral (DG) e Gabinete de Planejamento, Estratégia e Gestão (GPEG): *Aprimore o processo de captação das ações estratégicas que serão incluídas na proposta orçamentária anual através da utilização, por exemplo, da ferramenta GPWEB e de metodologia aplicável à gestão de projetos, visando principalmente ao aprimoramento da formulação das ações estratégicas, no que concerne ao detalhamento de custos, para que tais ações sejam programadas em bases mais consistentes, com a indicação das fontes utilizadas no processo de estimativa e planejamento.*

## **X. COMENTÁRIOS DOS GESTORES AO RELATÓRIO PRELIMINAR**

99. Os achados e as propostas de recomendação foram inseridos no relatório preliminar (Processo SEI nº 0004962-65.2019.6.14.8000, evento 0862785), que foi enviado às unidades auditadas para comentários dos gestores, como oportunidade de contraditar, prestar esclarecimentos ou realizar considerações, nos termos do item nº 64 do Estatuto da Auditoria Interna deste Regional (Resolução TRE/PA nº 5.373/2016).
100. Seguem relatados os comentários dos gestores ao relatório preliminar, seguidos das considerações finais da equipe de auditoria:
101. **Recomendação 1 (R1):** À alta Administração (Diretoria Geral e Presidência): *Avalie a possibilidade de reforço da Seção de Auditoria Interna, mediante a lotação de mais um servidor, com perfil e*

*habilidades necessárias para trabalhar na unidade, bem como, em uma futura reestruturação administrativa do Tribunal, seja avaliada a possibilidade de fortalecimento da estrutura de auditoria e monitoramento das recomendações desta Secretaria.*

## 102. Comentários dos gestores:

**Diretoria Geral:** *“Quanto ao item 58 "a", endereçado à Presidência e à DG, no que toca a esta Diretoria, cumpre destacar primeiramente tratar-se de demanda oriunda de Unidade subordinada à Presidência, entendendo-se, portanto, não se tratar de pleito afeto a esta Unidade. O mesmo se diga quanto à sugestão de fortalecimento da estrutura de auditoria via reestruturação. É sabido que o processo de reestruturação se dá através de Resolução, a qual passa pela aprovação do Pleno, tendo como relator o Presidente do Tribunal. Ainda sobre o tema, não é demasiado mencionar a recente lotação do servidor Leonardo dos Santos Lage de Oliveira, o qual tendo tomado posse no dia 09/09/2019, através da Portaria nº 18.891/2019 fora lotado na Seção de Auditoria Interna, por sugestão deste signatário, como reconhecimento da necessidade de apoio à Unidade de Controle Interno e como medida tendente à mitigar o déficit de pessoal.”*

**SGP:** A unidade encaminhou relatório com quadro de pessoal da SCIA nos últimos 2 anos (evento 0867278) e expediu a Informação nº 103/2019-SGP/CODES/SGD (evento 0866574), de 17/09/2019, em que aduz o que segue: *“(…) 2. Em atendimento ao despacho exarado por V.Sa., evento SEI 0866271, apresentamos abaixo a evolução de pessoal da SCLA nos últimos 2 (dois) anos (período de pesquisa – 17/09/2017 a 16/09/2019): 4. Registramos que se encontra no bloco de assinatura da Presidência a Portaria nº 19.006/2019, envolvendo remoções de servidores daquela Unidade, entretanto, permanecerá com o mesmo quantitativo de servidores. 5. É de conhecimento de todos o déficit de pessoal vivenciado por este Regional, somado a um cenário de contingenciamento de despesas, fazendo com que tenhamos que: priorizar atividades, gerenciar as rotinas de trabalho, otimizar processos e utilizar ferramentas informatizadas de gestão, para atender as demandas afetas a Unidades, ajustando a força de trabalho, sem considerar aumento do quadro de pessoal. 6. É importante ponderar que novas movimentações para reforço de pessoal em uma Unidade, desfalcará outra, ao final de todo o processo. 7. Por fim, sugerimos que seja verificada*

*a possibilidade a reajustar o quadro dentro da própria macrounidade, dada a limitação de pessoal deste Tribunal, caso haja necessidade de mais servidores para a SAUDI.”*

**Presidência:** “(...) 2. Em referência ao item 58 "a", ACOELHO a sugestão da SGP/SGD (0866574) para que seja verificada a viabilidade de reajustar internamente o quadro da própria macrounidade, haja vista a atual limitação de pessoal sentida por este Tribunal, lembrando que houve a recente lotação do servidor Leonardo dos Santos Lage de Oliveira na SAUDI, por sugestão do Diretor-Geral, como reconhecimento da necessidade de apoio à Unidade de Controle Interno e como medida tendente à mitigar o déficit de pessoal, conforme despacho acostado ao evento 0865698. 3. Ainda em referência ao item 58 "a", quanto à sugestão de fortalecimento da estrutura de auditoria em uma futura reestruturação administrativa do Tribunal, é cediço que o processo em epígrafe materializa-se por meio de Resolução, cuja aprovação submete-se ao Pleno, tendo sido realizado recentemente neste Regional. Desse modo, DETERMINO à SGP que empreenda estudos acerca da possibilidade de atender a sugestão acima, por ocasião de uma nova reestruturação.”

**103. Considerações finais da equipe de auditoria:** A recente lotação do servidor Leonardo Lage na SAUDI, de fato, representa um importante ganho para a unidade, conforme apontado nas manifestações da Presidência, do Diretor Geral e da SGP. Mais do que isso, o cargo ocupado pelo servidor (Técnico Judiciário – Área: Programação de Sistemas) e a sua formação acadêmica (Bacharel em Sistemas de Informação, com Especialização em Governança de TI) certamente facilitará a realização de auditorias na área de TI. Não obstante, a unidade ainda carece da lotação de, pelo menos, mais um servidor, vez que uma equipe mais robusta permitiria ampliar as ações de controle e possibilitaria a realização de avaliações em maior número de assuntos, incluindo auditorias de iniciativa desta instituição, sem prejuízo das obrigatórias (integradas e coordenadas), oportunizando, por conseguinte, a realização de auditorias em matéria orçamentária com maior frequência. No que tange ao quadro apresentado pela SGP (evento 0866574, item 2), cumpre destacar que ele não representa a evolução de pessoal da SCIA. Na verdade, a tabela tão somente consolida, de forma pontual, o quantitativo de servidores lotados na SAUDI nos dias 17/09/2017 e 16/09/2019. A análise

do relatório extraído do Sistema de Gestão de Recursos Humanos (evento 0867278) permite verificar que, ao longo dos últimos 2 anos, a SAUDI passou por diversas movimentações de servidores, mas, na maior parte do tempo, contou com apenas 02 (dois) servidores, quantitativo insuficiente para a realização das atividades ordinárias da unidade. A gravidade da situação fica ainda mais evidente quando comparamos a atual estrutura da SAUDI com a de unidades de auditoria de outros Regionais Eleitorais. A título exemplificativo, podemos citar o TRE/BA, cuja unidade de auditoria é composta de 13 (treze) servidores, lotados em 03 (três) seções, que tratam das seguintes temáticas: a) licitações e contratos; b) governança e gestão organizacional; c) pessoal. Também merece registro o TRE/PB, que conta com 06 (seis) servidores, lotados em seções especializadas nas seguintes áreas: a) pessoal; b) administrativa; c) tecnologia da informação. Quanto à sugestão para que seja verificada a possibilidade de reajustar o quadro da própria macrounidade de modo a sanar a dificuldade da SAUDI, cabe informar que as demais unidades da SCIA também têm enfrentado dificuldade para manutenção de um quadro de servidores adequado às suas atividades, não sendo possível realocar servidores dentro de seu quadro atual. Assim, entende a unidade de auditoria que o achado e a recomendação devem ser mantidos.

- 104. Recomendação 2 (R2):** À Diretoria Geral (DG) e Secretaria de Orçamento, Finanças e Contabilidade (SOFC): *Adote medidas que proporcionem maior consistência na aplicação dos mecanismos de controle, de sua competência, instituídos pela IN TRE-PA nº 01/2013, visando principalmente ao cumprimento efetivo do disposto no Art. 3º do referido normativo, para que o processo que trata da proposta orçamentária contenha evidências da ultimação dos procedimentos de cadastramento das ações estratégicas no SIGEPRO.*

#### 105. Comentários dos gestores:

**SOFC:** *"Nos exercícios de 2019 e para o exercício de 2020, não houve cadastro de Ações Estratégicas, visto que, nos termos da Orientação TSE nº 01, atualizada em 04/2019, as iniciativas (antes denominadas "ações estratégicas"), limitam-se a:*

*a. investimentos em construções, ampliações e aquisições de imóveis, ou custeio de reformas acima de R\$ 330 mil, o que não ocorreu nos citados exercícios.*

*b. demais projetos e atividades da Justiça Eleitoral, como, no caso deste TRE-PA, Capacitação de Recursos Humanos. Tal cadastro foi efetuado pela SPCO, com base nos formulários indicados pela STD e EJE, eventos 0748882 e 0750064.*

*No que se refere à ulitimação dos procedimentos de cadastro das ações estratégicas no SIGEPRO, os mesmos foram efetuados em conjunto com as demais despesas ordinárias programadas pelas unidades, e registradas por meio do relatório evento 0789616, recebendo tratamento similar, por estarem dentro do limite destinado aos Tribunais, sem percepção de crédito orçamentário adicional específico.*

*Registro que o SIGEPRO-WEB não fornece relatórios impressos evidenciando os lançamentos das propostas orçamentárias, as quais devem ser acessadas diretamente no sistema."*

**106. Considerações finais da equipe de auditoria:** Em sua manifestação, a unidade gestora informa que não houve cadastro de ações estratégicas em virtude de que, para os anos de 2019 e 2020, limitou-se o registro aos investimentos em construções, ampliações e aquisições de imóveis ou custeio de reformas acima de R\$ 330 mil (trezentos e trinta mil reais). A unidade gestora informa ainda que foram cadastradas ações estratégicas no Sistema de Gerenciamento de Proposta Orçamentária - SIGEPRO em conjunto com as demais despesas ordinárias programadas pelas unidades, que por estarem dentro do limite destinado aos tribunais, recebem tratamento igual. A equipe de auditoria entende que o achado deve ser mantido, haja vista que não houve a demonstração de relatório do SIGEPRO-WEB, a fim de que se possa evidenciar os lançamentos das propostas orçamentárias, conforme orienta a Instrução

Normativa TRE/PA nº 01/2013, principalmente no que tange ao cumprimento do seu art. 3º. *Outrossim, em vista do que foi observado no processo SEI 0000975-55.2018.6.14.8000, não consta informação da Seção de Programação de Controle Orçamentário (SPCO) acerca das providências adotadas para inserção no SIGEPRO das ações estratégicas aprovadas pela Administração, embora tal informação tenha sido solicitada pela Coordenadoria de Orçamento (COR) no evento 0715946 do processo aludido.*

**107. Recomendação 3 (R3):** À Diretoria Geral (DG) e Secretaria de Orçamento, Finanças e Contabilidade (SOFC): *Sem prejuízo do cumprimento da recomendação anterior, avalie a oportunidade e conveniência de realizar revisão da Instrução Normativa TRE -PA nº 01/2013, como forma de aprimorar o processo de elaboração da proposta orçamentária no âmbito deste Regional, encaminhando o resultado da avaliação acerca da viabilidade de alteração da norma, e conclusões alcançadas, à Secretaria de Controle Interno e Auditoria (SCIA) para conhecimento.*

**108. Comentários dos gestores:**

**SOFC:** *“A revisão da IN TRE-PA nº 01/2013 está prevista no Projeto "Aperfeiçoamento da metodologia de elaboração da proposta orçamentária", oriundo do Plano de Gestão do Biênio e em andamento, o qual pode ser acompanhado por meio do processo SEI 0004881-19.2019.6.14.8000.”*

**109. Considerações finais da equipe de auditoria:** *A SOFC informa que a revisão da Instrução Normativa TRE-PA nº 01/2013 está prevista em projeto oriundo do Plano de Gestão do Biênio ("Aperfeiçoamento da metodologia de elaboração da proposta orçamentária") e que está em andamento. Não obstante, há necessidade de manter a recomendação, por conter medida cuja pertinência pode ser inferida no próprio comentário do gestor, e também porque reforça a necessidade da Administração de continuar a emvidar esforços nos trabalhos de revisão da IN TRE-PA nº 01/2013. Ademais, tendo em vista as digressões apresentadas pelo GPEG nos comentários das recomendações R4 e R5, faz-se necessário incluí-lo como destinatário desta recomendação R3, para que o GPEG participe da revisão da instrução normativa em referência, para que possa contribuir no reforço dos mecanismos de alinhamento da proposta orçamentária ao*

*planejamento estratégico institucional e no aprimoramento dos trabalhos de captação de ações estratégicas durante a elaboração da proposta orçamentária.*

**110. Recomendação 4 (R4):** À Diretoria Geral (DG) e Gabinete de Planejamento, Estratégia e Gestão (GPEG): *Adote medidas que proporcionem maior consistência na aplicação dos mecanismos de controle, de sua competência, instituídos pela IN TRE-PA nº 01/2013, visando principalmente à efetividade dos controles internos destinados a assegurar o alinhamento da proposta orçamentária ao planejamento estratégico institucional.*

**111. Comentários dos gestores:**

**GPEG:** *“Conforme se observa da Informação COR nº 47, isto ocorreu porque não houve cadastro de Ações Estratégicas, visto que, nos termos da Orientação TSE nº 01, atualizada em 04/2019, as iniciativas (antes denominadas "ações estratégicas"), limitaram-se a investimentos em construções, ampliações e aquisições de imóveis, ou custeio de reformas acima de R\$ 330 mil e aos demais projetos e atividades da Justiça Eleitoral, como, no caso deste TRE-PA, Capacitação de Recursos Humanos. Tal cadastro foi efetuado pela SPCO, com base nos formulários indicados pela STD e EJE, eventos 0748882 e 0750064.*

*Pelo exposto, é possível perceber que a IN 01/2013 não está em consonância com o procedimento inaugurado pelo TSE na elaboração da POA 2020, sendo necessária sua revisão, não para excluir a fase de proposição de ações estratégicas, mas para instituí-la como etapa essencial e independente da classificação destas como tal no SIGEPRO, pois para além de nomenclaturas o que parece-nos ser indispensável, tanto para o TCU quanto para a auditoria interna, é a existência de etapa prévia para que a unidade de planejamento juntamente com as unidades proponentes prevejam quais os recursos orçamentários indispensáveis a suportar a estratégia do Tribunal para o próximo ano.”*

**Diretoria Geral:** *“Sem prejuízo da remessa do presente feito à SCIA com os devidos apontamentos e, em atenção aos pontos levantados pelo GPEG, na Informação nº 68 / 2019 - TRE/PRE/DG/GPEG (0871850), entendo que a sugestão prevista no item "a", para revisão do art. 2º da IN 01/2013, resta superada, em virtude da tramitação do processo SEI nº 0004881-19.2019.6.14.8000, relativo ao Projeto "Aperfeiçoamento da metodologia de elaboração da proposta orçamentária", no qual está prevista a revisão da Instrução Normativa nº 01/2013, atendendo à recomendação do Relatório Preliminar de Auditoria. Quanto aos demais itens, encaminho à SGP, para análise e eventual inclusão do item "b" no PAC/2020 e, quanto ao item "c", para abertura de processo seletivo interno para preenchimento da função atualmente vaga naquele Gabinete”.*

**112. Considerações finais da equipe de auditoria:** A equipe de auditores faz destacar que, apesar do de esforço demonstrado pelo gestor no sentido de assegurar o alinhamento da proposta orçamentária ao planejamento estratégico anual, a recomendação deve ser mantida, uma vez que a revisão da IN TRE-PA nº 01/2013, medida sugerida pelo GPEG, já foi abordada na recomendação R3 e está em andamento segundo informação da SOFC. Além disso, a necessidade de previsão de recursos orçamentários, para suporte da estratégia, foi reconhecida pelo próprio GPEG como medida indispensável no trabalho de elaboração da proposta orçamentária, independentemente de diferenças simples entre nomenclaturas adotadas na IN TRE-PA nº 01/2013 e nas orientações do TSE para ações que possuem caráter estratégico e que, portanto, têm maior impacto na consecução de objetivos institucionais. Por fim, cabe destacar o teor do Acórdão TCU nº 146/2019-Plenário, que anotou ressalvas no julgamento das contas de gestor do Tribunal Regional Eleitoral do Amapá e recomendou ao referido Órgão, entre outras coisas, a elaboração de proposta orçamentária alinhada com o planejamento estratégico da instituição, a fim de garantir a efetividade do plano estratégico. Como se vê, a deficiência nos mecanismos de alinhamento entre a proposta

orçamentária e o planejamento estratégico institucional poderá gerar repercussões negativas em eventual julgamento das contas dos gestores deste Tribunal.

**113. Recomendação 5 (R5):** À Diretoria Geral (DG) e Gabinete de Planejamento, Estratégia e Gestão (GPEG): *Aprimore o processo de captação das ações estratégicas que serão incluídas na proposta orçamentária anual através da utilização, por exemplo, da ferramenta GPWEB e de metodologia aplicável à gestão de projetos, visando principalmente ao aprimoramento da formulação das ações estratégicas, no que concerne ao detalhamento de custos, para que tais ações sejam programadas em bases mais consistentes, com a indicação das fontes utilizadas no processo de estimativa e planejamento.*

**114. Comentários dos gestores:**

**GPEG:** *“Importa frisar que à época da “programação das despesas no SIGEPRO-Web”, isto é, de 04 a 16/04, os projetos indicados no Plano de Gestão como necessários à realização da estratégia no biênio ainda não contavam com PGP, no qual seria previsto o orçamento necessário. Logo, ainda que para as etapas acima estivessem previstas, ainda não seria possível o detalhamento de custos, para que tais ações fossem programadas em bases mais consistentes, com a indicação das fontes utilizadas no processo de estimativa e planejamento. Nesse sentido, considerando a implementação da metodologia de gestão de projetos (0002693-53.2019.6.14.8000) e seu efetivo monitoramento pelo NPGI (0004473-28.2019.6.14.8000), entendemos que para o próximo ciclo de elaboração do Orçamento deste regional é possível contemplar, tanto no cronograma quanto no mapa da POA, etapa específica para que este GPEG capte as proposições das ações estratégicas em cumprimento ao art. 2º da IN 01/2013, para tanto sugerimos: a) A revisão do art. 2º da IN 01/2013 para tornar mais clara os meios, métodos e controles para integração do planejamento estratégico e o orçamentário. b) A capacitação desta área de planejamento nos conteúdos, metodologias e sistemas relativos ao orçamento. c) Indicação de servidor com conhecimento técnico ou experiência profissional na área de orçamento para ocupar a FC-1 atualmente vaga neste Gabinete.”*

115. **Considerações finais da equipe de auditoria:** A equipe de auditores faz destacar que, apesar das dificuldades encontradas pela unidade auditada para aprimorar o processo de captação das ações estratégicas, a recomendação deve ser mantida, em razão da exequibilidade das medidas nela sugeridas. Cumpre ressaltar que as providências solicitadas pelo GPEG, para cumprimento da recomendação, podem ser concretizadas com a articulação e convergência de esforços entre macrounidades, podendo inclusive compor plano de ação destinado ao cumprimento da aludida recomendação, caso o exercício da discricionariedade do gestor assim entenda como o melhor caminho para cumprir a recomendação em apreço.

## XI. CONCLUSÃO

116. A equipe de auditores, preliminarmente, faz destacar a constatação de esforço demonstrado pela Administração durante o trabalho, no sentido de dar tratamento mais especializado ao objeto da presente auditoria. Cabe mencionar, por exemplo, a recente publicação da Portaria TRE/PA nº 18.985/2019, através da qual o servidor Leonardo dos Santos Lage de Oliveira, Técnico Judiciário (Área Apoio Especializado, Especialidade em Programação de Sistemas), foi lotado na SAUDI.

117. Ademais, cumpre destacar que, de acordo com os testes aplicados pela auditoria, o TRE/PA possui índice elevado de execução de despesas orçamentárias, no caso de 99,04% em 2018, sendo, portanto, um resultado satisfatório no que pertine à gestão das dotações destinadas a este Regional.

118. No mesmo sentido, mediante o exame dos relatórios de gestão fiscal, foi observado o cumprimento dos preceitos da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) no que concerne aos limites a serem respeitados para gastos com pessoal. Importa ainda destacar que os valores relativos aos restos a pagar estão devidamente cobertos por disponibilidade de caixa, como demonstraram os resultados dos testes aplicados durante a execução.

119. A respeito, cumpre ressaltar que o TCU, no Acórdão nº 2033/2019-Plenário (Relator Ministro Vital do Rêgo), assentou que *“A prática recorrente de elevada inscrição e rolagem de recursos orçamentários na rubrica de restos a pagar ofende os princípios da anualidade orçamentária e da razoabilidade, sendo incompatível com o caráter de excepcionalidade dos restos a pagar, contrariando o disposto no art. 165, inciso III, da Constituição Federal, c/c o art. 2º da Lei 4.320/1964”*, devendo tal entendimento ser observado pelo TRE/PA.

120. Por outro lado, apesar dos pontos positivos supracitados, conclui-se, em face das avaliações efetuadas, que há espaço para melhorias, numa perspectiva de desempenho, com adoção de medidas capazes de impulsionar o grau de maturidade institucional em matéria de governança orçamentária.

121. A execução dos procedimentos de testes e verificações, dentro do que foi planejado pelo CNJ, resultou na constituição de achados de auditoria, os quais devem ser observados como oportunidades de crescimento do nível de maturidade da gestão orçamentária, financeira e contábil do TRE-PA. Ademais, demonstrações de empenho e comprometimento dos gestores, no curso dos trabalhos, no sentido de promover aprimoramentos, geram a expectativa na equipe de auditoria de que ações mais consistentes serão implementadas após a emissão deste relatório final.

122. Acerca dos achados, cabe enfatizar que estão suportados por evidências suficientes e adequadas que demonstram a justeza e a razoabilidade dos fatos descritos. A equipe de auditoria demonstrou atenção às observações e esclarecimentos dos gestores durante o processo, oportunizando sua participação nos testes de auditoria, na definição das respostas dos questionários, avaliando também sua posição quanto à consistência das impropriedades encontradas.

123. Com efeito, no desenvolvimento dos achados, as unidades auditadas foram ouvidas, assim como também foram a respeito das recomendações sugeridas no relatório preliminar. Tais manifestações foram consignadas neste relatório final e consideradas para elaboração das recomendações, para que estas contenham medidas pertinentes e exequíveis, cuja implementação pelo gestor seja capaz de gerar benefícios efetivos.

124. A equipe de auditoria entende que o engajamento dos gestores é imprescindível ao êxito de qualquer trabalho de avaliação, porque permite a elaboração de relatórios profícuos e porque auxilia na identificação das reais causas de desconformidades e na construção de recomendações robustas e construtivas, bem como consiste em fator crucial para obtenção dos benefícios esperados com o cumprimento das recomendações de auditoria.

## **XII. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO**

125. Diante do exposto, submete-se o presente relatório à consideração do Excelentíssimo Presidente desta Corte Eleitoral e do Senhor Diretor Geral, destacando as recomendações sugeridas, conforme detalhamento a seguir:

a) À Alta Administração (Diretoria Geral e Presidência):

<b>Descrição</b>
<i>Avalie a possibilidade de reforço da Seção de Auditoria Interna, mediante a lotação de mais um servidor, com perfil e habilidades necessárias para trabalhar na unidade, bem como, em uma futura reestruturação administrativa do Tribunal, seja avaliada a possibilidade de fortalecimento da estrutura de auditoria e monitoramento das recomendações desta Secretaria (A1)</i>

b) À Diretoria Geral (DG) e Secretaria de Orçamento, Finanças e Contabilidade (SOFC):

Descrição
<i>Adote medidas que proporcionem maior consistência na aplicação dos mecanismos de controle, de sua competência, instituídos pela IN TRE-PA nº 01/2013, visando principalmente ao cumprimento efetivo do disposto no Art. 3º do referido normativo, para que o processo que trata da proposta orçamentária contenha evidências da últimação dos procedimentos de cadastramento das ações estratégicas no SIGEPRO (A2)</i>

c) À Diretoria Geral (DG), Gabinete de Planejamento, Estratégia e Gestão (GPEG) e Secretaria de Orçamento, Finanças e Contabilidade (SOFC):

Descrição
<i>Sem prejuízo do cumprimento da recomendação anterior, avalie a oportunidade e conveniência de realizar revisão da Instrução Normativa TRE -PA nº 01/ 2013, como forma de aprimorar o processo de elaboração da proposta orçamentária no âmbito deste Regional, encaminhando o resultado da avaliação acerca da viabilidade de alteração da norma, e conclusões alcançadas, à Secretaria de Controle Interno e Auditoria (SCLA) para conhecimento (A2)</i>

d) À Diretoria Geral (DG) e Gabinete de Planejamento, Estratégia e Gestão (GPEG):

Descrição
<i>Adote medidas que proporcionem maior consistência na aplicação dos mecanismos de controle, de sua competência, instituídos pela IN TRE-PA nº 01/2013, visando principalmente à efetividade dos controles internos destinados à assegurar o alinhamento da proposta orçamentária ao planejamento estratégico institucional (A2)</i>
<i>Aprimore o processo de captação das ações estratégicas que serão incluídas na proposta orçamentária anual através da utilização, por exemplo, da ferramenta GPWEB e de metodologia aplicável à gestão de projetos, visando principalmente ao aprimoramento da formulação das ações estratégicas, no que concerne ao detalhamento</i>

JUSTIÇA ELEITORAL  
TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO PARÁ  
SECRETARIA DE CONTROLE INTERNO E AUDITORIA  
COORDENADORIA DE AUDITORIA  
SEÇÃO DE AUDITORIA INTERNA

---

*de custos, para que tais ações sejam programadas em bases mais consistentes, com a indicação das fontes utilizadas no processo de estimativa e planejamento (A2)*

Belém, 15 de outubro de 2019.

EDINALDO NOGUEIRA RODRIGUES  
Seção de Auditoria Interna

LEONARDO DOS SANTOS LAGE DE OLIVEIRA  
Seção de Auditoria Interna

LUCIANA CRISTINA SOARES FELIPE  
Chefe da Seção de Auditoria Interna