

2020

RELATÓRIO ANUAL DE AUDITORIA INTERNA



Tribunal de Justiça do
Estado de Alagoas

Diretoria-Adjunta de Controle Interno

RELATÓRIO ANUAL DE AUDITORIA INTERNA 2020

Relatório anual das auditorias internas realizadas pela Diretoria-Adjunta de Controle Interno do Tribunal de Justiça do Estado de Alagoas ao longo do exercício de 2020, consoante previsão inserta no Plano Anual de Auditoria Interna 2020 (PAAI), atendendo ao disposto nas Resoluções CNJ nº 308/2020 e nº 309/2020.



PODER,
JUDICIÁRIO
DE ALAGOAS

Elaboração: Diretoria-Adjunta de Controle Interno

Equipe Responsável:

Sílvio Sapucaia – Diretor-Adjunto de Controle Interno

Aretha Rodrigues Schulz Tenorio – Técnica Judiciária – Área Administrativa

Paulo Vitorio Cavalcante Filho – Analista Judiciário – Área Administrativa

Iury de Oliveira Amorim – Técnico Judiciário

Maceió, 2021

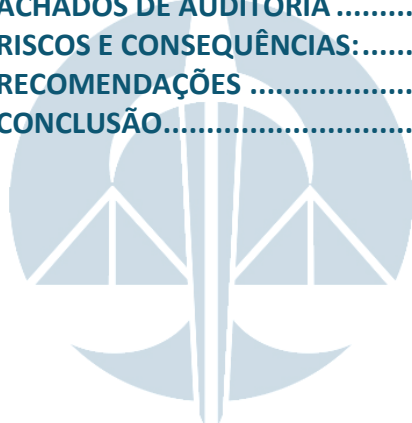
SUMÁRIO

RELATÓRIO ANUAL DE AUDITORIA INTERNA 2020	5
1. APRESENTAÇÃO	5
1.1 ESTRUTURA E EQUIPE DE AUDITORIA NO EXERCÍCIO DE 20 20.....	5
1.2. PLANO ANUAL DE AUDITORIA INTERNA (PA AI).....	6
1.3. CONSIDERAÇÕES GERAIS	7
2. INTRODUÇÃO.....	8
3. OBJETIVOS	9
4. ESCOPO DO TRABALHO	9
5. INFORMAÇÕES ADICIONAIS	10
RELATÓRIO DE AUDITORIA DO PROGRAMA BANCO DE BOAS PRÁTICAS	13
1. INTRODUÇÃO.....	13
2. FUNDAMENTAÇÃO.....	13
3. VISÃO GERAL DO OBJETO	13
4. OBJETIVO	14
5. BENEFÍCIOS ESTIMADOS.....	14
6. METODOLOGIA	15
7. EQUIPE DE AUDITORIA	15
8. SITUAÇÃO ENCONTRADA:	15
9. RECOMENDAÇÕES:	16
10. CONCLUSÃO.....	17
RELATÓRIO DE INSPEÇÃO E MONITORAMENTO NO DEPARTAMENTO CENTRAL DE MATERIAL E PATRIMÔNIO - DCMP	19
1. INDRODUÇÃO	19
2. FUNDAMENTAÇÃO.....	19
3. VISÃO GERAL DO OBJETO	19
4. OBJETIVO E ESCOPO	20
5. BENEFÍCIOS ESTIMADOS.....	21
6. METODOLOGIA DE TRABALHO	21
7. EQUIPE DE AUDITORIA:	21
8. SITUAÇÃO ENCONTRADA	21
9. RECOMENDAÇÕES	22
10. MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE AUDITADA:.....	23
11. CONCLUSÃO.....	27
RELATÓRIO DE AUDITORIA DA PESQUISA DE PREÇOS FRENTE À REALIDADE DO MERCADO	30
1. INTRODUÇÃO.....	30
3. FUNDAMENTAÇÃO.....	32

4. VISÃO GERAL DO OBJETO	32
5. OBJETIVOS	36
6. ESCOPO	37
7. METODOLOGIA	37
8. EQUIPE DE AUDITORIA	38
9. QUESTÕES DE AUDITORIA:	38
10. ACHADOS DE AUDITORIA:	40
11. ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA.....	42
12 RECOMENDAÇÕES:.....	43
13. CONCLUSÃO.....	44

RELATÓRIO DE AUDITORIA DE DESEMPENHO NA EXECUÇÃO DO PLANO PLURIANUAL - PPA 2016-2019: CONSTRUÇÕES E REFORMAS.	45
---	----

1. INTRODUÇÃO.....	46
2. UNIDADES ENVOLVIDAS:.....	53
3. LEGISLAÇÃO E REGULAMENTOS ATINENTES À MATÉRIA:	53
4. QUESTÕES DE AUDITORIA	53
4. ACHADOS DE AUDITORIA	61
5. RISCOS E CONSEQUÊNCIAS:.....	62
6. RECOMENDAÇÕES	62
7. CONCLUSÃO.....	62



PODER,
JUDICIÁRIO
DE ALAGOAS

RELATÓRIO ANUAL DE AUDITORIA INTERNA 2020

1. APRESENTAÇÃO

Em observância às Resoluções CNJ nº 308/2020 e nº 309/2020, informamos que no exercício de 2020 a Diretoria-Adjunta de Controle Interno (DIACI) do Tribunal de Justiça de Alagoas realizou as atividades de auditoria descritas no presente relatório.

Cumprе ressaltar que este documento não é exaustivo com relação às atividades realizadas no exercício de 2020 por esta Diretoria, limitando-se a apontar as atividades de auditoria interna, excluindo-se, portanto, aquelas relacionadas, por exemplo, ao atendimento das demandas relacionadas ao Prêmio CNJ de Qualidade e Ranking da Transparência, bem como às atividades de avaliação das prestações de contas e àquelas relacionadas ao atendimento de demandas dos órgãos de controle externo.

1.1 ESTRUTURA E EQUIPE DE AUDITORIA NO EXERCÍCIO DE 2020

No tocante à estrutura e funcionamento da unidade de auditoria interna deste Tribunal, cabe informar o que segue:

A unidade de Auditoria Interna do TJAL possui estatuto e código de ética próprios, Ato Normativo nº 23 e 24, de 24 de julho de 2020, conforme determinação da novel Resolução nº 308 de 11 de março de 2020, e acompanha as normas técnicas de auditoria estabelecidas na Resolução CNJ nº 309, de 11 de março de 2020, que buscou disciplinar e padronizar o assunto no que diz respeito às unidades jurisdicionadas vinculadas ao Conselho Nacional de Justiça.

Não houve adequações na estrutura e nomenclatura da DIACI no exercício de 2020 e, não obstante ter sido eficazmente produzido este relatório de auditoria ora apresentado, este é um ponto a ser observado levando-se em conta as determinações trazidas pelas recentes Resoluções CNJ nº 308 e nº 309, ambas de 11 de março de 2020, que trataram de: organizar as atividades de auditoria interna de todo o Poder Judiciário sob a forma de sistema, de promover simetria hierárquica entre as estruturas de auditoria interna dos órgãos do Poder Judiciário, da adoção da nomenclatura Auditoria Interna pelas unidades que realizem esta atividade e, ainda, definiram as

Diretrizes Técnicas das Atividades de Auditoria Interna Governamental do Poder Judiciário, prescrevendo prazo para o cumprimento das normas por elas exaradas.

Na atual estrutura organizacional do Tribunal de Justiça de Alagoas, a DIACI está subordinada à Presidência, com o respectivo quadro de servidores (no exercício de 2020):

José Gentil Malta Marques - Diretor-Adjunto de Controle Interno

Aretha Rodrigues Schulz Tenorio – Técnica Judiciária

Ilana Cunha Rios – Supervisora Administrativa

Paulo Vitorio Cavalcante Filho – Analista Judiciário

Sônia Alencar de Oliveira Magalhães – Analista Judiciária

Jéssica Santos Silva – Estagiária Engenharia Civil

Bruno Correia da Silva Omena – Estagiário Ciências Contábeis

1.2. PLANO ANUAL DE AUDITORIA INTERNA (PA AI)

Em cumprimento ao disposto no art. 20 da Resolução CNJ nº 309/2020 foi apresentado e aprovado pela Presidência o Plano Anual de Auditoria Interna – PAAI - para o Exercício de 2020 (Processo SAI nº 2020.1393) com o objetivo de estabelecer o cronograma das auditorias a serem realizadas no âmbito do Tribunal de Justiça de Alagoas, compreendendo o planejamento, execução, elaboração de relatórios, apresentação de sugestões de aprimoramento e o controle das atividades desenvolvidas. Aprovação publicada no Diário da Justiça Eletrônico do dia 12 de maio de 2020.

A realização das auditorias tem por objetivo principal obter informações e evidências necessárias e suficientes à fundamentação dos achados identificados durante a execução dos trabalhos. Como o TJAL ainda não possui uma matriz de riscos sistematizada para que se possa comparar e definir o grau de risco das diversas atividades que compõem a instituição, a seleção das ações levou em consideração, principalmente, os seguintes fatores:

1. Processos que ainda não foram objeto de auditoria;

2. Processos em que foram identificadas, em auditorias realizadas anteriormente, ou com inconsistências nos controles internos;
3. Capacidade operacional da DIACI e formação profissional dos servidores que executam as ações de auditoria;
4. Materialidade, criticidade e relevância relacionada à ação.

Tendo em vista as considerações acima expostas, as áreas selecionadas para as auditorias para o exercício de 2020 ficaram assim estabelecidas:

- PROGRAMA BANCO DE BOAS PRÁTICAS
- DEPARTAMENTO CENTRAL DE MATERIAL E PATRIMÔNIO
- PESQUISA DE PREÇOS FRENTE À REALIDADE DO MERCADO
- EXECUÇÃO DO PLANO PLURIANUAL - PPA 2016-2019: CONSTRUÇÕES E REFORMAS

1.3. CONSIDERAÇÕES GERAIS

Registra-se que, da análise quantitativa e qualitativa das atividades desenvolvidas por esta unidade de auditoria interna no decorrer do exercício 2020, é possível evidenciar que este setor procurou dar cumprimento as suas competências legais e regimentais, por meio da avaliação da conformidade, eficiência, eficácia e efetividade da atuação da gestão nas áreas selecionadas, dos respectivos controles internos administrativos, que resultaram, de forma geral, em proposições de melhorias, de caráter preventivo ou corretivo, para o saneamento de eventuais desconformidades identificadas.

Nesse passo, a DIACI tem atuado no intuito de contribuir com o aprimoramento dos processos internos do TJAL, buscando agregar valor por meio da proposição de medidas destinadas a sanear fragilidades, mitigar riscos e maximizar possibilidades de alcance dos objetivos e metas institucionais.

Sublinha-se, ademais, que a partir das recomendações exaradas por esta DIACI como resultado dos exames e avaliações efetuadas, os setores responsáveis pelos achados de auditoria ou pelas oportunidades de melhorias, após discussão dos resultados e levantamento das possíveis

soluções, elaboraram em parceria com a DIACI planos de ação destinados ao saneamento das fragilidades, desconformidade ou ao aperfeiçoamento de procedimentos.

Assim, as auditorias internas através da implementação e aperfeiçoamento dos controles internos setoriais em níveis razoavelmente adequados e efetivos buscaram por meio de uma abordagem técnica, profissional e parceira, assegurar à Administração deste Poder Judiciário maior nível de segurança para gerenciar os riscos a que a gestão poderia estar exposta.

2. INTRODUÇÃO

Em conformidade com o art. 5º da Resolução CNJ nº 309/2020, o qual contém ações direcionadas ao cumprimento das finalidades estabelecidas no art. 74º da Constituição Federal de 1988, com a Resolução TJAL nº 14/2008, que dispõe sobre a estrutura, competências e atribuições da Diretoria-Adjunta de Controle Interno e com O Ato Normativo nº 23 e 24, de 24 de julho de 2020, apresentamos os resultados dos trabalhos de auditoria interna realizados no exercício 2020.

As atividades de auditoria interna desenvolvidas pela DIACI foram balizadas pelo compromisso de agregar valor à gestão das diversas áreas da instituição, propondo melhorias na execução dos trabalhos e sugerindo soluções às inconsistências detectadas, contribuindo, assim, de forma independente, objetiva e disciplinada, para o processo de governança.

Na perspectiva do efetivo cumprimento do Plano Anual de Auditoria Interna - PAAI, esta Diretoria considerou em seu planejamento as condições limitantes ao exercício de suas atribuições. Nesse aspecto, cabe ressaltar a carência de pessoal para o exercício das funções típicas de auditoria, tendo em conta a ausência de servidores com capacitação em determinadas áreas, cujos conhecimentos técnicos são necessários para o desenvolvimento dos trabalhos de auditoria.

Logo, apesar de atuar com limitações no quadro de pessoal, a equipe de auditoria direcionou esforços para alcançar as metas previstas no PAAI, executando 80% das ações previstas, nível bastante satisfatório. Vale destacar que as áreas planejadas e não auditadas integral ou parcialmente, já constam no Plano de Auditoria do exercício de 2021.

Registre-se, também, que muitas das áreas auditadas ainda não haviam sido submetidas à auditoria interna. Este fato contribuiu para a dificuldade destes setores em localizar informações e a situação encontrada demonstrou demasiada fragilidade nos controles internos administrativos.

Por fim, em que pesem as dificuldades que possam ter sido encontradas no decorrer dos exames, observou-se que os trabalhos de auditoria demonstraram aos gestores a necessidade de implementação e de aperfeiçoamento dos controles internos setoriais.

3. OBJETIVOS

Ao apresentar este relatório anual de atividades, referente ao exercício de 2020, a Diretoria Adjunta de Controle Interno busca informar às unidades auditadas, gestores, presidência e pleno deste Poder Judiciário sobre a execução e os resultados alcançados quanto à regularidade e ao desempenho das áreas e atos de gestão administrativa, objetos de exame e avaliação.

4. ESCOPO DO TRABALHO

Os trabalhos foram realizados ao longo do exercício 2020 por meio de memorandos de requisição de informação, papéis de trabalho (matriz de planejamento, matriz de achados, lista de verificação, questionário, cronogramas etc.) que se encontram disponíveis no setor para registro e consulta.

Foram, ainda, empreendidas verificações *in loco* e reuniões de trabalho que serviram de base para a realização deste trabalho. Ademais, consultas a documentos de origens diversas, livros, normativos oficiais, Portal da Transparência TJAL, consulta aos sistemas ADMRH e SAI, além de outras fontes da Internet, foram empregadas com a finalidade de obter informações e documentos para subsidiar os exames da auditoria interna.

Os trabalhos desta Diretoria-Adjunta de Controle Interno, congruente com os objetivos pretendidos com o Plano Anual de Auditoria Interna, concentraram-se nas áreas de gestão de pessoas, gestão financeira, gestão patrimonial, gestão documental, gestão de obras, gestão estratégica e tecnologia da informação.

As seleções dos itens auditados foram realizadas por meio de amostragens baseadas em riscos aferidos por meio da relevância, materialidade e criticidade das áreas e procedimentos.

5. INFORMAÇÕES ADICIONAIS

Compete-nos asseverar, que o corpo funcional da DIACI nos últimos anos vem envidando esforços e ampliando suas habilidades técnicas para garantir a conformidade dos atos e fatos administrativos do Poder Judiciário do Estado de Alagoas e, para tanto, tem realizado ações de *benchmarking* (análise estratégica das melhores práticas usadas por instituições do mesmo setor), buscado a promoção de capacitações pelo Poder Judiciário de Alagoas ou realizando por conta própria quando não oferecidas, associação de servidores no The IIA (*The Institute of Internal Auditor*), compondo como representante dos tribunais de pequeno porte o Comitê de Governança e Coordenação do SIAUD-Jud (Sistema de Auditoria Interna do Poder Judiciário) e procurando estabelecer um diálogo aberto e uma relação de parceria cada vez mais próxima da cúpula diretiva e de todos os setores.

Registre-se que no dia 24 de julho de 2020 o Tribunal de Justiça de Alagoas, em atendimento às Resoluções CNJ nº 308 e 309, ambas de 11 de março de 2020, instituiu dentro do prazo estipulado pela suscitada norma, o Código de Ética da DIACI, por meio do Ato Normativo nº 23, e o Estatuto de Auditoria Interna do Poder Judiciário de Alagoas, por meio do Ato Normativo nº 24, ambos publicados no Diário da Justiça Eletrônico no dia 27 de julho de ano corrente.

A edição destes instrumentos representa um avanço para a governança, *compliance* e para o gerenciamento de riscos do Tribunal de Justiça de Alagoas por orientar as atividades de auditoria interna pelas melhores práticas profissionais e orientações das organizações internacionais, seguindo as crescentes inovações e os aprimoramentos na área de auditoria.

Por oportuno, acresce dizer que a partir da edição das Resoluções CNJ nº 308 e 309, de 11 de março de 2020, que ensejaram o Código de Ética da DIACI e o Estatuto de Auditoria Interna do Poder Judiciário de Alagoas, mais do que nunca se faz necessária a reestruturação operacional da DIACI que, da maneira que se apresenta atualmente, não se coaduna com suas novas atribuições, perspectivas, responsabilidades e aos resultados esperados de uma unidade de auditoria interna.

Ademais, segundo o art. 74 da Resolução CNJ nº 309, as unidades de Controle Interno que realizam auditorias deverão adotar a denominação Auditoria Interna, sendo assim, imperativa a mudança do nome do setor, pontua-se.

A busca pela harmonização das inovações normativas e jurisprudenciais à realidade institucional é uma atividade árdua e contínua, porém, imprescindível para nortear a ação gerencial e estratégica da organização.

Para o desenvolvimento eficaz de tais ações, é necessária a sensibilização dos gestores no sentido de alterar procedimentos e comportamentos que estão há muito tempo incorporados às rotinas de trabalho e que, muitas vezes, envolvem a mudança de paradigmas e de traços da cultura organizacional impregnadas entre os gestores e demais colaboradores. Representam, portanto, áreas sensíveis e de extrema dificuldade de alcance e, por conseguinte, demandam muito empenho, tática e tempo para concretização.

Pelo exposto, salienta-se que esta é uma jornada de mudanças a serem implementadas e que já foi dada início pela Administração. Esta mudança também se dará com a construção de um relacionamento cada vez mais próximo da gestão, compreendendo a modificação na percepção da auditoria, que, não obstante atuar com objetividade e independência, deve sempre estar alinhada aos objetivos estratégicos institucionais, receber apoio da alta gestão para as ações de fortalecimento e de suporte para suas atividades, atuar como um instrumento de proteção e como aliada da administração na busca de minimizar os riscos que podem afetar negativamente os resultados da gestão.

Passamos agora a relatar as auditorias realizadas:



RELATÓRIO DE AUDITORIA DO PROGRAMA BANCO DE BOAS PRÁTICAS

RELATÓRIO DE AUDITORIA DO PROGRAMA BANCO DE BOAS PRÁTICAS

1. INTRODUÇÃO

O Plano Anual de auditoria, definiu, em seu escopo, a realização de Auditorias de Gestão e Governança, a fim de avaliar as atividades, os resultados, as deficiências e os recursos pessoais e materiais disponíveis, considerando, sua importância no contexto administrativo do Poder Judiciário de Alagoas, a fim de contribuir com uma avaliação isenta, baseada em princípios e requisitos técnicos, que possa subsidiar as decisões no tocante ao alcance de metas e estratégias do Tribunal de Justiça de Alagoas.

Neste contexto, o Programa Boas Práticas, por suas características apresenta possibilidades de contribuir como um dos instrumentos a serem utilizados pela Administração para uma melhor prestação de serviços, além de motivar os servidores e magistrados a uma ação mais consciente e produtiva.

2. FUNDAMENTAÇÃO

Esta DIACI utilizou questionários, respondido pela APMP, setor responsável pelo Programa, como também por magistrados e servidores das unidades judiciárias as quais tiveram suas práticas aprovadas, no período de 2014/2019.

3. VISÃO GERAL DO OBJETO

O Programa Boas Práticas funciona como incentivo para magistrados e servidores, os quais conhecem o funcionamento na ponta da cadeia, ou seja, junto ao jurisdicionado e as suas reais necessidades, a fim de participarem ativamente do aprimoramento dos serviços e da maximização dos resultados, com ideias e medidas de fácil implementação e replicação, além de motivar e valorizar a criatividade, o compromisso e o esforço dos que se propõem a ir além das

obrigações diárias, como também a troca de experiências, a disseminação das ações positivas que agilizem a prestação jurisdicional, a satisfação do público alvo, além de contribuir para o alcance das metas estratégicas, das práticas sociais e ambientais e da otimização de despesas.

O Ato Normativo nº 106, de 29 de novembro de 2017, regulamentou o Banco de Boas Prática, bem como, no artigo 7º estabeleceu que :

“ A unidade judiciária cuja prática inscrita for aprovada pelos ABP receberá a pontuação extra mencionada na Aferição Padronizada Juízo Proativo.

§ 1º A prática aprovada só produzirá efeitos para fins da pontuação de que trata o caput deste artigo, quando ainda não houver sido disseminada na data de sua inscrição entre as unidades jurisdicionais do Poder Judiciário do Estado de Alagoas.

§ 2º Para fins da pontuação extra na Aferição Padronizada Juízo Proativo as práticas deverão ser inscritas até o dia 31 de outubro de cada ano. As práticas inscritas a partir de 1º de novembro, só serão avaliadas e, quando for o caso, só receberão a pontuação no ano subsequente.”

4. OBJETIVO

Maximizar o resultado dos procedimentos e rotinas adotadas pelo Programa Boas Práticas, evitar o desperdício, o esquecimento, a subutilização, além de avaliar as condições materiais e de pessoal e a sua importância no contexto administrativo do Poder Judiciário de Alagoas.

5. BENEFÍCIOS ESTIMADOS

- Unificar procedimentos a partir de um normativo que determine a implementação sistemática das melhores práticas nas unidades similares;

- Ampliar o canal de comunicação com a ponta da cadeia do Poder Judiciário, a partir da vivência diária de servidores e magistrados, de forma que além do conhecimento da problemática o Tribunal também conheça a solução.

6. METODOLOGIA

- 1ª Etapa: Planejamento da auditoria: Estudo dos Normativos e das atividades desenvolvidas pela APMP no âmbito do Programa Boas Práticas, a fim de subsidiar a confecção do questionário aplicado.
- 2ª Etapa: Execução da auditoria: realização de entrevistas, aplicação de questionários, além de análise de dados.
- 3ª Etapa: Consolidação dos dados colhidos, elaboração do Relatório Preliminar de Auditoria com à comunicação APMP, a fim de que se manifeste.

7. EQUIPE DE AUDITORIA

Ilana Cunha Rios e Sônia Alencar de Magalhães Oliveira, sob a supervisão de Aretha Rodrigues Schulz Tenorio.

8. SITUAÇÃO ENCONTRADA:

O Programa Banco de Boas Práticas é gerido pela APMP, mas a escolha das práticas é feita por uma comissão designada pelo Senhor Presidente do Tribunal de Justiça de Alagoas, composta por um dos Juízes Auxiliares da Presidência, que presidirá a avaliação, um dos Juízes Auxiliares da Corregedoria - Geral da Justiça de Alagoas – CGJ, – um representante da Associação Alagoana de Magistrados – ALMAGIS, um representante do Sindicato de Servidores do Poder Judiciário do Estado de Alagoas – SERJAL, um representante da APMP, um representante da Diretoria Adjunta de Gestão de Pessoas – DAGP, um representante da Diretoria Adjunta de Controle Interno – DIACI, pelo menos uma vez ao ano, preferencialmente na segunda quinzena de

novembro, observados os critérios de : Inovação, originalidade, replicabilidade, relevância, custo x benefícios da implantação e resultados.

A amostra analisada foi de 45% das práticas aprovadas, resultando em:

- 40% continuam sendo aplicadas;
- 40% houve interesse de outras unidades em conhecer a prática;
- Nenhuma das práticas foi replicada;
- 60% foram descontinuadas por avanços tecnológicos, mudanças nos normativos, modificação na competência da Vara e redistribuição de processos;
- Não há no programa previsão de setor ou regras para a aplicabilidade das práticas aprovadas, como também não existe previsão de mecanismos de monitoramento para saber se a unidade continua executando-a, nem como saber se alguma outra unidade a implantou;
- A divulgação da prática consiste, apenas, em uma notícia na época da aprovação e na publicação no site da APMP no rol das aprovadas;
- Não há ações da Corregedoria, ESMAL ou de qualquer outro setor, após a aprovação das práticas, no que se refere a medidas de continuidade, monitoramento, divulgação, resultados ou implantação em outras unidades judiciais;
- As práticas ou são aprovadas ou não, porque inexiste um modelo que defina uma escala variável na pontuação, boa, ótima ou extraordinária, o que poderia sinalizar ações para replicabilidade em unidades similares.

9. RECOMENDAÇÕES:

Providenciar a edição de um normativo que traga melhorias para o tão importante programa, de forma a:

- Definir uma escala variável na pontuação das práticas aprovadas;
- Eleger uma Unidade Administrativa para em conjunto com a Corregedoria avaliar e gerenciar ações decorrentes da aprovação das práticas, no que se refere a replicabilidade, divulgação, treinamento, cursos e monitoramento;
- Incluir pontuação para promoção dos servidores e magistrados responsáveis pelas práticas aprovadas, tendo em vista, que apenas pontuação extra na Aferição Padronizada Juízo Proativo é insuficiente para motivação, uma vez que não vai haver sempre disponibilidade para participação de cursos longos e pagos.

10. CONCLUSÃO

É inegável que o programa Banco de Boas Práticas trouxe benefícios para o Poder Judiciário de Alagoas, como também é inegável que necessita de ajustes, uma vez que seus resultados podem e devem ser maximizados, uma vez que se encontra subutilizado, o que demonstra desperdício de recursos e força de trabalho.

Os ajustes supracitados são de fácil realização contribuíram para o alcance das metas e das estratégias definidas.

Finalmente, registramos que a APMP, por meio da área de planejamento, mais especificamente o Analista Judiciário – Área de Apoio Especializado Economia, Guilherme Rossilho, vem realizando um bom e organizado trabalho no que se refere as inscrições, apresentações e publicação das práticas aprovadas, obedecendo os normativos existentes.

RELATÓRIO DE INSPEÇÃO E MONITORAMENTO NO DEPARTAMENTO CENTRAL DE MATERIAL E PATRIMÔNIO - DCMP

RELATÓRIO DE INSPEÇÃO E MONITORAMENTO NO DEPARTAMENTO CENTRAL DE MATERIAL E PATRIMÔNIO - DCMF

1. INTRODUÇÃO

O Plano Anual de auditoria, definiu, em seu escopo, a realização de inspeção no Departamento Central de Material e Patrimônio, a fim de avaliar as atividades, os resultados, as deficiências e os recursos pessoais e materiais disponíveis, considerando, sua importância no contexto administrativo do Poder Judiciário de Alagoas.

2. FUNDAMENTAÇÃO

Esta DIACI utilizou questionário, respondido pelo Diretor do Departamento Central de Material e Patrimônio, Jorge Torres Homem Lira, a fim de avaliar as atividades, as deficiências e os recursos pessoais e materiais disponíveis, quanto à eficiência, eficácia e efetividade dos serviços prestados, bem como de inspeção “in loco”.

3. VISÃO GERAL DO OBJETO

O Departamento Central de Material e Patrimônio é a unidade administrativa do Poder Judiciário de Alagoas que detém as atribuições de receber, armazenar e distribuir bens de consumo, bens permanentes, realizar inventários, guarda de documentação (escrituras de imóveis) das unidades, bem como a fiscalização desses bens.

Formalmente, não existem subdivisões ou organograma, mas o Diretor apresentou uma proposta de organograma.

No ano de 2020 a equipe era composta por:

EFETIVOS:

Jorge Torres-homem Lira (analista judiciário - diretor)

Exedito Quintela da Silva (analista judiciário – chefe do almoxarifado)

Sandra Maria Martins Machado Prado (analista judiciário)

Valdo de Lima (analista judiciário)

Alan Menezes de Albuquerque (técnico judiciário)

TERCEIRIZADOS (ATIVA):

Adelane Lucas dos Santos – (repcionista)

Álvaro Vieira de Vasconcelos (servente de limpeza)

Ana Célia Ferreira da Silva - (servente de limpeza)

Agnaldo dos Santos (auxiliar de carga e descarga)

Edilson Rodrigues da Silva (servente de limpeza)

Edmilson Pereira da Silva (auxiliar de carga e descarga)

Eduardo Pedro dos Santos (encanador)

Edvaldo Miguel da Silva (auxiliar de carga e descarga)

Fábio Delmiro da Silva (auxiliar de carga e descarga)

Fernando Carlos Santos de Lima (auxiliar de carga e descarga)

Henrique Correia de Araújo (pintor)

Iran da Silva Tatajuba (motorista classe - ad)

Joaquim Adolfo Silva de Carvalho (eletricista)

Joseano Oliveira da Silva (auxiliar de carga e descarga)

Lêda Márcia de Araujo Bezerra - (repcionista)

Saulo Felizardo da Silva (motorista)

4. OBJETIVO E ESCOPO

Maximizar o resultado dos procedimentos e rotinas adotadas pelo Departamento Central de Material e Patrimônio, evitar o retrabalho e avaliar as condições materiais e de pessoal,

face ao volume de trabalho e a sua importância no contexto administrativo do Poder Judiciário de Alagoas.

5. BENEFÍCIOS ESTIMADOS

- Ampliação das rotinas e dos procedimentos, com maior rapidez e segurança;
- Melhores condições de trabalho;
- Garantir a segurança das instalações, dos bens e equipamentos armazenados.

6. METODOLOGIA DE TRABALHO

1ª Etapa: Planejamento da auditoria: Estudo dos Normativos e das atividades desenvolvidas no DCMP, a fim de subsidiar a confecção do questionário aplicado.

2ª Etapa: Execução da auditoria: realização de entrevistas, aplicação de questionários, verificação de pontos de controle, além de análise de dados.

3ª Etapa: Consolidação dos dados colhidos, elaboração do Relatório Preliminar de Auditoria com ao DCMP, a fim de que se manifestar-se.

7. EQUIPE DE AUDITORIA:

Ilana Cunha Rios, Sônia Alencar de M. Oliveira e Iury de Oliveira Amorim.

8. SITUAÇÃO ENCONTRADA

O Departamento Central de Material e Patrimônio enfrenta diversas adversidades, dentre as quais, problemas nas condições físicas, materiais e de pessoal, que possibilitem um armazenamento adequado para que seja ofertado um trabalho eficiente de recebimento, distribuição dos bens, da realização de inventário, tendo em vista a grande quantidade de solicitações recebidas de todo o estado.

A média mensal é de 500 requisições de produtos e/ou bens, as quais são providenciadas de segunda a sexta, nos dois turnos. São organizadas por ordem de chegada e o atendimento obedece a uma programação pré-elaborada para entrega. São ao registradas no sistema Thema, visando um melhor controle, as que fogem a média não são liberadas inicialmente, apenas após justificativa.

A aferição de qualidade do material é competência do fiscal do contrato.

No que se refere ao armazenamento encontra-se em andamento a reestruturação das áreas e implementação da verticalização, e aquisição de empilhadeira para realização do serviço.

No manuseio de materiais perigosos não há protocolo firmado, como também não existem medidas que visem a segurança do trabalho e a saúde dos servidores, quer por parte da Diretoria Adjunta de Administração - DARAD, ou, pelo Departamento e Saúde e Qualidade de Vida - DSQV.

Na sede do DCMP e nos Galpões ou Depósitos, onde estão armazenados bens e equipamentos, não há segurança satisfatória, no que se refere a prevenção de roubos, depredações, como também no que se refere a prevenção de incêndios.

Outro ponto importante, não há seguro de sinistro para as instalações, materiais e equipamentos armazenados.

Quanto ao tombamento dos bens móveis, ainda existem algumas dificuldades, o que deve ser sanado com a aquisição de um rotulador e com uma melhor interação dos setores com o DCMP quando do recebimento e/ou devolução de bens móveis.

9. RECOMENDAÇÕES

- Implantação da verticalização no armazenamento dos materiais;
- Agilização na aquisição de uma empilhadeira;
- Agilização na aquisição de um rotulador;
- Designação de pessoal e/ou treinamento dos servidores lotados no DCMP para as funções de Almoxarife, Chefe de Depósito e pessoal de Carga e Transporte;

- Normatização pelo Tribunal de Justiça de Alagoas para que cada unidade informe obrigatoriamente seu balanço anual, independente de solicitação pelo DCMP, como também para que não seja retirado ou recebido bens/equipamentos sem as devidas formalidades;
- Estruturação do DCMP com organograma e divisões;
- Agilização no Processo Nº 2019/12179 de aquisição de paletes (estrado de madeira, metal ou plástico que é utilizado para movimentação de cargas);
- Desenvolver e Implantar Projeto de Segurança no Trabalho, visando prevenção de acidentes e atendimento das exigências do Ministério do Trabalho e Tribunal de Contas, a exemplo do Plano de Manutenção, Operação e Controle – PMOC;
- Providenciar um sistema de vídeo monitoramento, além de outras medidas, as quais possam minimizar tentativas de roubos e/ou assaltos;
- Desenvolver Projeto e Implementar, com urgência, sistema de combate a Incêndio e pânico, além da Brigada Permanente contra Incêndio;
- Contratar, com a máxima urgência, seguro de sinistro para as instalações, materiais e equipamentos armazenados no DCMP;
- Intervir junto à COMPEC, a fim de agilizar a regularização dos bens imóveis do Tribunal de Justiça de Alagoas, que ainda não possuem escritura e/ou registro no cartório de imóveis, respectivo;
- Realizar estudos para reformulação do Ato Normativo 47/2007, com finalidade de atender as necessidades do DCMP.

10. MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE AUDITADA:

Após a apresentação do resultado dos exames realizados por esta DIACI e solicitação de providências, o Departamento Central de Material e Patrimônio – DCMP apresentou o seguinte Plano de Ação:

PLANO DE AÇÃO DO DCMPSG

Responsável: JORGE TORRES HOMEM DE LIRA - Data: 13.07.2020

SITUAÇÃO ENCONTRADA/ INCONSISTÊNCIA/ ACHADOS	RECOMENDAÇÕES	AÇÕES A SEREM DESENVOLVIDAS	SERVIDOR RESPONSÁVEL	PRAZO DE EXECUÇÃO	OBSERVAÇÕES/ SUGESTÕES	OUTROS
Ausência de armazenamento vertical, a fim de otimizar o espaço.	Implantação da verticalização no armazenamento dos materiais.	Aquisição de novas estruturas porta paletes.	Jorge Torres Homem Lira	180 dias	Foi iniciado no processo 2020/53, entretanto com mudança de sede do galpão necessita de reestruturação	
Ausência de empilhadeira e rotulador para otimizar os trabalhos de armazenamento, descarga e inventários, respectivamente.	Agilização na aquisição de uma empilhadeira e de um rotulador.	Está em andamento a aquisição de empilhadeira elétrica, certame realizado em 10/07/2020.	Jorge Torres Homem Lira	90 a 120 dias em média para o recebimento (a depender dos recursos)		
	Designação de pessoal e/ou treinamento dos servidores lotados no DCMP para as funções de Almoxarife, Chefe de Depósito e pessoal de Carga e Transporte.	Já foi iniciado contato com o gestor de contratos da terceirização, onde encaminhamos o estudo realizado para adequação da equipe do DCMP, inclusive com a proposta de cargos	Jorge Torres Homem Lira	Verificar cronograma com a comissão de terceirização,	Necessidade das duas ações – contratação e treinamento dos remanescentes.	Existe a necessidade de definição de datas.
Ausência de regras para retirada ou recebimento de bens.	Normatização pelo Tribunal de Justiça de Alagoas para que cada unidade informe obrigatoriamente e seu balanço anual, independente	Existe procedimento para retirada e recebimento. Com a Res. 48/2019 algumas formalidades foram impostas evitando compras	DGC deve ter a obrigação de verificar estoques e necessidade, e cada unidade que necessite formaliza o pedido ao DGC para	De acordo com a necessidade		

	de solicitação pelo DCMP, como também para que não seja retirado ou recebido bens/equipamentos sem as devidas formalidades.	desnecessárias pela falta de comunicação entre setores.	análise.			
Ausência de Organograma.	Estruturação do DCMP com organograma e divisões.	Estudo preliminar realizado	Jorge Torres Homem Lira	60 dias	Necessidade de adequar.	
Demora na aquisição de paletes.	Agilização no Processo Nº 2019/12179 de aquisição de paletes (estrado de <u>madeira</u> , <u>metal</u> ou <u>plástico</u> que é utilizado para movimentação de <u>cargas</u>).	Foram adquiridos 1000 paletes para a estrutura existente	Jorge Torres Homem Lira	Concluído		
Ausência de Plano de Segurança no Trabalho.	Desenvolver e Implantar Projeto de Segurança no Trabalho, visando prevenção de acidentes e atendimento das exigências do Ministério do Trabalho e Tribunal de Contas, a exemplo do Plano de Manutenção, Operação e	Ação sob responsabilidade e do DCEA para todo o Poder Judiciário	Existem dois engenheiros de segurança do trabalho no DCEA responsáveis por essa atividade e um médico do trabalho na comissão	A cargo do DCEA	Ainda não fomos visitados por essa comissão	

	Controle – PMOC.					
Ausência de sistema eficiente de segurança.	Providenciar um sistema de vídeo monitoramento, além de outras medidas, as quais possam minimizar tentativas de roubos e/ou assaltos.	Está em andamento o processo de aquisição.	Rodrigo Evaristo - DCEA			
Ausência de Sistema de combate a Incêndio e pânico, e da Brigada Permanente contra Incêndio.	Desenvolver Projeto e Implementar, com urgência, sistema de combate a Incêndio e pânico, além da Brigada Permanente contra Incêndio.	Solicitado, ainda em 2019, a unidade técnica e ao DARAD visita, mas ainda não realizada.	DARAD e DCEA			
Ausência de seguro de sinistro.	Contratar, com a máxima urgência, seguro de sinistro para as instalações, materiais e equipamentos armazenados no DCMP.	Formalizar aquisição perante o DGC/DARAD	Expedito Quintela da Silva	60 dias	Realizar estudo e formalizar demanda.	
Guarda incompleta de todos as escrituras e Registros dos imóveis do Poder Judiciário de Alagoas.	Intervir junto à COMPEC, a fim de agilizar a regularização dos bens imóveis do Tribunal de Justiça de Alagoas, que ainda não possuem escritura e/ou	Necessidade de substituição da servidora Simone Teles, que ainda consta como responsável junto a COMPEC	Sugiro o servidor Allan Menezes de Albuquerque	180 dias	Necessidade do apoio do servidor Alexandre Godoi, membro da COMPEC.	

	registro no cartório de imóveis, respectivo.					
Necessidade de Reformulação do Ato Normativo nº 47/2007	Realizar estudos para reformulação do Ato Normativo nº 47/2007, com finalidade de atender as necessidades do DCMP.	Está em andamento proposta de modificação	Jorge Torres Homem Lira - Expedito Quintela da Silva – Joaquim Carvalho	90 dias	Necessidade de designar formalmente (DJE), com prazo o recebimento da carga da unidade.	

11. CONCLUSÃO

O Departamento Central de Material e Patrimônio merece especial atenção, tendo em vista ser primordial para todo o Poder Judiciário de Alagoas, além de que ainda não há condições físicas e materiais para a realização de todas as suas atribuições, como também a necessidade urgente de Implantar Projeto de Segurança no Trabalho, visando prevenção de acidentes e atendimento das exigências do Ministério do Trabalho e Tribunal de Contas, a exemplo do Plano de Manutenção, Operação e Controle – PMOC, além de implantação de controles Internos setoriais.

Reiteramos as recomendações de:

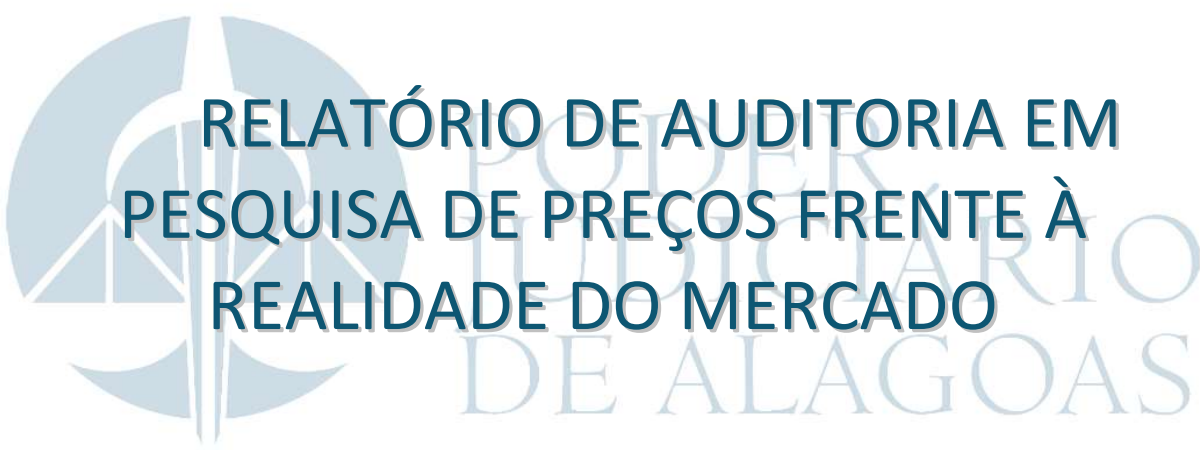
- Providenciar um sistema de vídeo monitoramento, além de outras medidas, as quais possam minimizar tentativas de roubos e/ou assaltos;
- Desenvolver Projeto e Implementar, com urgência, sistema de combate a Incêndio e pânico, além da Brigada Permanente contra Incêndio;
- Contratar, com a máxima urgência, seguro de sinistro para as instalações, materiais e equipamentos armazenados no DCMP.

Considerando o papel da Diretoria Adjunta de Controle Interno preconizado no artigo

74 da Constituição Federal e sendo certo que a DIACI tem buscado incorporar, em suas atividades, questões ligadas à governança e à análise de riscos, de modo a adicionar valor à instituição e contribuir para a melhoria dos procedimentos e operações do Poder Judiciário do Estado de Alagoas, o principal objetivo da presente avaliação é oferecer subsídios aos gestores para que aperfeiçoem os controles internos administrativos relativos aos seus processos de trabalho, o que proporcionará incremento das informações gerenciais e padronização de procedimentos.



PODER,
JUDICIÁRIO
DE ALAGOAS



RELATÓRIO DE AUDITORIA EM PESQUISA DE PREÇOS FRENTE À REALIDADE DO MERCADO

RELATÓRIO DE AUDITORIA DA PESQUISA DE PREÇOS FRENTE À REALIDADE DO MERCADO

1. INTRODUÇÃO

Trata-se de Relatório de Auditoria Operacional, na área de Pesquisa de Preços, para verificar a adequação dos valores levantados frente à realidade do mercado e avaliar se o planejamento e as rotinas existentes atendem o que prevê a Lei 8.666/93 (Lei de Licitações e Contratos) e se existem mecanismos de controles capazes de mitigar possíveis riscos que tornem os preços inexequíveis ou excessivamente elevados.

Consoante as boas práticas do Manual de Orientação de Pesquisa de Preços do STJ e o conteúdo dos acórdãos do Tribunal de Contas da União sobre o tema, os critérios analisados para classificar um valor como inexequível ou excessivamente elevado devem ter por base os próprios preços encontrados na pesquisa, a partir de sua ordenação numérica na qual se busque excluir aqueles que mais se destoa dos demais.

A equipe de Auditoria utilizou como parâmetro para aferir se a cotação de preços está alinhada ao preço de mercado o percentual de distorção de 30%. Portanto, o valor cotado que compõe a amostra da pesquisa de preços deve ser excluído em duas situações: caso o preço cotado seja inferior a 30% da média dos demais ou caso o preço cotado seja superior a 30% da média dos demais. Na primeira situação, será considerado inexequível e, na segunda situação, será considerado excessivamente elevado.

Este critério adotado pelo STJ baseia-se no parágrafo 1º do artigo 48 da Lei 8.666/93. Em que pese o dispositivo legal seja restrito a obras e serviços de engenharia e se relacione à avaliação das propostas das empresas licitantes, sugere-se usá-lo como parâmetro para identificar os valores que se presumem inexequíveis na realização da pesquisa de preços, uma vez que há previsão legal de integração da norma sempre que houver lacuna ou omissão da lei.

Há que se registrar que a distância geográfica do nosso Estado, em alguns casos, poderá elevar o preço de mercado dos produtos/serviços adquiridos por meio do SRP, razão pela

A definição do método para estabelecer o preço de referência para a aquisição/contratação é tarefa discricionária do gestor público. Esse foi o entendimento do Tribunal de Contas da União – TCU no Acórdão 4952/2012 – Plenário, que diz:

“A definição da metodologia a ser empregada no processo de elaboração de pesquisa de preços se encontra nitidamente dentro do espaço de escolha discricionária da administração”.

Existem outras técnicas (média ponderada, média saneada e outras) que podem ser utilizadas desde que devidamente justificados pela autoridade competente. É importante ressaltar que o emprego de qualquer que seja a metodologia não pode suceder em equívoco ou levar a resultado diverso do fim almejado em lei.

A metodologia do trabalho consistiu basicamente em aferir se os valores cotados apresentam similaridade com os preços praticados no mercado, ou seja, se há um critério definido pela Gestão para evidenciar/criticar valores que estão desalinhados aos preços praticados no mercado.

O exame dos valores individualizados de cada item em relação ao preço de mercado foi realizado com base nos documentos constantes nos procedimentos administrativos (Termos de Referência, Mapa Comparativo de Preços, Atas de Registro de Preços, Planilhas elaboradas pela equipe de auditoria etc).

A aplicação de técnicas previamente definidas para análise da disparidade entre o preço registrado e o preço de mercado leva em conta critérios definidos no Manual de Orientação de Pesquisa de Preços do STJ e, ainda, os acórdãos do TCU sobre a matéria.

A partir das observações pontuadas e das recomendações propostas no presente Relatório, espera-se que ocorram melhorias nos controles internos adotados pelo TJAL e que os problemas identificados sejam aproveitados para aprimorar as rotinas de composição de preços realizadas pelas unidades administrativas desta Corte, tornando mais eficiente o planejamento, e, sobretudo, contribuindo para a seleção da proposta mais vantajosa.

3. FUNDAMENTAÇÃO

Lei 8.666/1993;

Decreto Federal n.º 7.892/2013;

Instrução Normativa n.º 5/2014 - SLTI/MP;

Manual de Orientação- Pesquisa de Preços- STJ;

Acórdãos do TCU sobre a matéria.

4. VISÃO GERAL DO OBJETO

A pesquisa de preços é um procedimento prévio e inafastável para apurar a existência de recursos suficientes para cobrir as despesas decorrentes de contratação pública, servindo de base para comparar e analisar as propostas na licitação e para indicar o preço máximo do bem ou serviço que a Administração Pública está disposta a contratar.

A pesquisa de preços tem como principal função a garantia de que o Poder Público possa identificar o valor real do bem ou do serviço para uma pretensa contratação, de forma que o preço a se pagar seja justo e esteja compatível com a realidade do mercado. Em linhas gerais, as contratações públicas, quando decorrentes de procedimento licitatório ou mesmo de contratação direta, devem ser precedidas de pesquisa de preços.

Por oportuno, atente-se que, antes de celebrar qualquer contrato, seja de procedimento licitatório ou de contratação direta, a Administração Pública deve apurar o valor estimado da contratação, em conformidade com a Lei nº 8.666/93 (arts. 7º, § 2º, inc. II e 40, § 2º, inc. II) e com a Lei nº 10.520/02 (art. 3º, inc. III) que exigem elaboração de orçamento estimado para a identificação precisa dos valores praticados no mercado.

Problema encontrado nos citados dispositivos é quando verificamos que nenhum deles prescreve como deve ser realizada essa estimativa, valendo-se a Administração habitualmente de três orçamentos solicitados a fornecedores que atuam no ramo da contratação.

Por oportuno, a citada prática vem em decorrência da orientação consolidada por alguns órgãos de controle, Acórdão nº 3.026/2010 – Plenário, cujo Voto consignou que:

*“A jurisprudência do TCU é no sentido de que antes da fase externa da licitação há que se fazer pesquisa de preço para que se obtenha, no **mínimo**, três orçamentos de fornecedores distintos (Acórdão nº 4.013/2008-TCU-Plenário, Acórdão nº 1.547/2007-TCU-Plenário)”.*

A IN – Instrução Normativa Nº 3, de 20 de abril de 2017 determina que, para serem utilizadas como fonte de pesquisa de preços, as contratações similares de outros entes públicos devem estar **vigentes** ou terem sido concluídos nos 180 dias anteriores à data da pesquisa de preços.

Como consequência, a Administração Pública ganhou amparo no Acórdão 769/2013 – Plenário - TCU, estabelecendo que a ausência da pesquisa de preço, assim como da estimativa da demanda, pode implicar em contratação com valor superior aos praticados pelo mercado, em desacordo ao Princípio da Economicidade.

Destaca-se, a seguir, outras funções relevantes da pesquisa de preços:

1. Estabelecer os recursos orçamentários necessários à licitação;
2. Definir a modalidade licitatória;
3. Auxiliar a justificativa de preços nas contratações públicas;
4. Identificar manipulação de valores nas planilhas (jogos de planilhas);
5. Conferir maior segurança na análise da exequibilidade da proposta ou de itens da proposta;
6. Impedir a contratação acima do preço praticado no mercado;
7. Servir de parâmetro objetivo para julgamento das ofertas apresentadas, garantindo a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração Pública;

8. Auxiliar o gestor a identificar a necessidade de negociação com os fornecedores, sobre os preços registrados em ata (Registro de Preços), em virtude da exigência de pesquisa periódica;
9. Servir de parâmetro nas renovações contratuais;
10. Auxiliar a identificação de vantagem econômica na adesão a uma ata de registro de preços;
11. Auxiliar na definição dos critérios de recebimento do objeto a ser contratado;
12. Identificar a obrigatoriedade de aplicação de margem de preferência de bens ou produtos, quando o valor for influenciado por ela;
13. Prevenir aplicação de sanções aos agentes públicos por parte dos órgãos de controle.

Objetivando ampliar as fontes para uma pesquisa de preços que implique em melhores resultados deve a Administração, além dos três orçamentos de fornecedores, se valer de:

1. Referência de preços obtida a partir dos contratos anteriores do próprio órgão;
2. Contratos de outros órgãos;
3. Atas de registro de preços;
4. Preços consignados nos sistemas de pagamentos;
5. Valores divulgados em publicações técnicas especializadas e quaisquer outras fontes capazes de retratar o valor de mercado da contratação;
6. Inclusive, utilizar preços de contratações realizadas por corporações privadas em condições idênticas ou semelhantes àsquelas da Administração Pública.

No Acórdão 2816/2014 – Plenário, de 22/10/2014, o TCU reitera que é recomendável que a pesquisa de preços para a elaboração do orçamento estimativo da licitação não se restrinja a cotações realizadas junto a potenciais fornecedores, tendo em vista que a Administração deve conhecer o mercado antes de contratar.

A IN – Instrução Normativa Nº 3, de 20 de abril de 2017 prevê que a pesquisa de internet possa ser fonte para instrução processual, assim prescrevendo:

Artigo 2º, III – pesquisa publicada em mídia especializada, sítios eletrônicos especializados ou de

domínio amplo, desde que contenha a data e hora de acesso;

Registre-se que não devem ser considerados os sites de leilão, assim como os de intermediação de vendas, por exemplo: Oferta fácil, Mercado livre, Bom negócio e Olx.

Quanto aos métodos a serem utilizados na pesquisa de preços, a IN – Instrução Normativa Nº 73, de 05 de agosto de 2020 assim prescreve:

Art. 6º Serão utilizados, como métodos para obtenção do preço estimado, a média, a mediana ou o menor dos valores obtidos na pesquisa de preços, desde que o cálculo incida sobre um conjunto de três ou mais preços, oriundos de um ou mais dos parâmetros de que trata o art. 5º, desconsiderados os valores inexecutáveis, inconsistentes e os excessivamente elevados.

O Tribunal de Justiça do Estado de Alagoas, por meio do Ato Normativo Nº 13, de 26 de fevereiro de 2019, prevê no art. 9º, parágrafo 1º, do inciso V, que deve ser feito o levantamento de mercado e justificativa da escolha do tipo de solução a contratar e, já no Art. 4º, V, trata do levantamento dos preços.

Vejamos o que não deve ser feito com vistas a não incorrer em erro no momento de contratar de acordo com o que diz o TCU sobre a pesquisa de preços:

1. Inexistência de comprovação da realização da pesquisa;
2. Pesquisa composta por menos de três propostas válidas sem a devida justificativa;
3. Não observância dos aspectos formais da proposta, tais como assinatura do responsável, razão social, CNPJ, endereço da empresa, entre outros;
4. Inexistência de análise crítica dos valores orçados de forma a desconsiderar aqueles que apresentem grande variação em relação aos demais;
5. Ausência de comprovação da pesquisa de contratações similares de outros entes públicos;

6. Inexistência de comprovação de pesquisa realizada no Portal de Compras Governamentais, em sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo;
7. Desconsideração de valores exequíveis sem a devida justificativa;
8. Utilização de apenas uma fonte na realização da pesquisa de preços sem a devida justificativa;
9. Pesquisa com prazo de validade vencido;
10. Pesquisa de preço realizada exclusivamente na internet sem a devida justificativa quanto à impossibilidade de obtenção de preços junto às demais fontes.

Após análise dos conceitos e das principais funções da pesquisa de preços, pode-se observar que sua ausência ou inadequada forma de aplicação pode provocar graves consequências, como por exemplo, a aquisição de materiais e/ou produtos ou contratação de serviços com valores superiores aos praticados pelo mercado, desrespeitando o princípio da economicidade, além de frustrar o caráter competitivo do certame, prejudicando a transparência e dificultando a formulação das propostas pelos licitantes, impossibilitando à Administração Pública atingir os objetivos definidos pela Lei 8.666/93

Por todo o exposto, têm-se que quanto mais fontes de pesquisa a administração pública utilizar, melhor será sua contratação.

5. OBJETIVOS

Avaliar a metodologia de pesquisa de preços no âmbito do Poder Judiciário de Alagoas por meio da análise dos processos administrativos de aquisições realizadas entre os anos de 2019 e 2020, por meio de pregões eletrônicos, envolvendo as análises das planilhas de estimativa de custos, fontes de preços pesquisadas, solicitações de orçamentos, métodos matemáticos empregados na confecção da planilha, estudo do mercado, regularidade das propostas, utilização de boas práticas de pesquisa de preços, alinhamento à jurisprudência na área de pesquisa de preços etc.

6. ESCOPO

Para alcançar o objetivo, a equipe definiu o seguinte escopo:

- Avaliar se os preços cotados, registrados e contratados estão respaldados por parâmetros aceitáveis, levando-se em consideração os preços praticados no mercado e cotações realizadas no período;
- Verificar se os controles executados na fase de planejamento/cotação de preços são suficientes e funcionam de maneira contínua e coerente, visando o aperfeiçoamento dos processos realizados, bem como a geração de economia e eliminação de desperdícios;
- Propor soluções que mitiguem contratações com preços superiores/inferiores aos praticados no mercado;
- Possibilitar o desenvolvimento de mecanismos que confirmem maior efetividade à realização de pesquisas de preços.

7. METODOLOGIA

A auditoria foi realizada em conformidade com a Resolução CNJ Nº 309/2020, com observância ao Manual de Procedimentos de Auditoria da Secretaria de Controle Interno do CNJ e aos princípios e padrões que norteiam os trabalhos de auditoria, com especial atenção aos normativos emitidos pelo Tribunal de Contas da União - TCU.

Dentre as técnicas utilizadas pela equipe destacam-se:

- Análise documental – verificação de processos e documentos que conduzam à formação de indícios e evidências;
- Conferência de cálculos – verificação e análise das memórias de cálculo decorrentes de registros manuais ou informatizados;
- Inspeção física – exame in loco para verificação do objeto da auditoria;
- Exame dos registros – verificação dos registros constantes de controles regulamentares, relatórios sistematizados, mapas e demonstrativos formalizados, elaborados de forma manual ou por sistemas informatizados;

- Correlação entre as informações obtidas – cotejamento entre normativos, documentos, controles internos e auxiliares, declarações e dados;
- Amostragem – escolha e seleção de uma amostra representativa nos casos em que seja inviável a seleção pelo custo/benefício aferir na totalidade o objeto de auditoria e pela limitação temporal para as constatações;
- Observação – constatação individual que decorre de avaliação intrínseca pelo servidor em exercício na unidade de controle interno, sob os aspectos de conhecimento técnico e experiência;
- Confirmação Externa – Verificação junto às fontes externas.

8. EQUIPE DE AUDITORIA

Aretha Rodrigues Schulz Tenorio, Emanuelle Melo, Iury de Oliveira Amorim.

9. QUESTÕES DE AUDITORIA:

Para viabilizar a análise, foram formuladas as seguintes questões de auditoria, que integram a Matriz de Planejamento:

1ª Questão de auditoria: O orçamento utilizado para a pesquisa de preços está fora dos padrões legais?

Explicação: descrição do objeto, valor unitário e total, número do Cadastro de Pessoa Física – CPF ou do Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica – CNPJ do proponente, endereço e telefone de contato, data de emissão etc. Modelo disponível no processo administrativo.

2ª Questão de auditoria: A pesquisa foi realizada de acordo com as especificações do termo de referência?

Explicação: Avaliar se todas as especificações exigidas no termo de referência constam na proposta de preço ou se tem mais exigências do que as necessárias.

3ª Questão de auditoria: A licitação foi deserta, fracassada, impugnada ou suspensa?

Explicação: Procurar esta informação no processo administrativo e descrever a justificativa.

4ª Questão de auditoria: Quantas empresas participaram do pregão?

Explicação: Verificar a Ata da Sessão do Pregão

5ª Questão de auditoria: Houve diferença excessiva de preço fornecido no orçamento e no momento do pregão por uma mesma empresa?

Explicação: Verificar se alguma empresa que forneceu orçamento participou do pregão e se lançou ou arrematou o item ou lote por valor diferente.

6ª Questão de auditoria: Consta na ata da sessão do pregão como o pregoeiro negociou o valor arrematado?

Explicação: Se na ata da sessão do pregão consta o registro do pregoeiro solicitando que o valor caia até o que fora arrematado?

7ª Questão de auditoria: O valor arrematado foi o preço médio estimado ou menor?

Explicação: Verificar a Ata da Sessão do Pregão

8ª Questão de auditoria: É possível pesquisar os itens da licitação, ou pelo menos algum deles, em mais fontes?

Explicação: Se possível, refazer a pesquisa de preço, utilizando outros meios: telefone, banco de preços, mudando o termo ou alguma palavra para facilitar a pesquisa, etc.

9ª Questão de auditoria: Os preços cotados são os de fato praticado no mercado?

Explicação: Na pesquisa de preços avaliar se o encontrado é muito diferente do apresentado. Sempre levando em conta questões como tempo percorrido desde a cotação, frete, oscilação cambial, etc.

10ª Questão de auditoria: Há erro de cálculo na planilha ou algum equívoco em relação ao preenchimento?

Explicação: Refazer o cálculo do valor unitário x quantidade e da média calculada. Ainda, observar se tem erro de digitação, diferença entre valor do orçamento e disposto na planilha.

11ª Questão de auditoria: É possível pesquisar os itens da licitação, ou pelo menos algum deles, em mais fontes?

Explicação: Se possível, refazer a pesquisa de preço, utilizando outros meios: telefone, banco de preços, mudando o termo ou alguma palavra para facilitar a pesquisa, etc.

12ª Questão de auditoria: Os preços cotados são os de fato praticado no mercado?

Explicação: Na pesquisa de preços avaliar se o encontrado é muito diferente do apresentado. Sempre levando em conta questões como tempo percorrido desde a cotação, frete, oscilação cambial, etc.

13ª Questão de auditoria: Há erro de cálculo na planilha ou algum equívoco em relação ao preenchimento?

Explicação: Refazer o cálculo do valor unitário x quantidade e da média calculada. Ainda, observar se tem erro de digitação, diferença entre valor do orçamento e disposto na planilha.

10. ACHADOS DE AUDITORIA:

ACHADO 1 – Ausência de Análise Crítica dos Valores Cotados

De acordo com os dados coletados pela equipe de Auditoria, verifica-se em algumas cotações de preços a ausência de análise crítica dos valores cotados.

Demonstra-se que, apesar da utilização de várias fontes de pesquisas de preços, é possível identificar a interferência de valores excessivamente elevados e inexequíveis.

Em algumas tabelas de estimativa de preços, os níveis de dispersão de duas fontes de pesquisa ultrapassaram 30% e o de uma delas foi inferior a 30%, considerando-se como referência o resultado da média aritmética dos demais preços da pesquisa. Por isso, o mais acertado seria,

levando em consideração o Critério STJ, excluir os valores excessivamente elevados e inexequíveis, de forma que o nível de dispersão passe a ficar dentro do padrão (critério) definido.

Já de acordo o critério DATAPREV, verifica-se que o resultado do coeficiente de variação em alguns casos apresentou-se superior a 25%, o que demonstra, mais uma vez, que o nível de dispersão entre os valores cotados não foi devidamente criticado pelos responsáveis pela cotação de preços. Conforme se depreende da planilha apresentada, o ideal é que o coeficiente de variação dos preços cotados seja inferior a 25%.

Diante do caso concreto, é notório que a administração não obstante as limitações de pessoal e elevadas demandas de trabalho tem realizado um bom trabalho quanto a pesquisa de preços. Entretanto, os valores pesquisados não são revestidos de uma análise crítica que avalie os níveis de dispersão entre os valores da amostra coletada. Com isso, a pesquisa de preços poderá resultar em estimativas superavaliadas que, via de regra, acabam interferindo no preço final do processo de contratação.

ACHADO 2 – Preços não condizentes com a realidade do mercado

Após a análise crítica, com base nos Critérios STJ e DATAPREV, é possível constatar que o preço estimado de algumas poucas licitações não foi condizente com a realidade do mercado.

Foi verificado que, se os critérios tivessem sido aplicados na fase de cotação de preços, o valor de referência, ou seja, o preço que o Tribunal estaria disposto a pagar seria inferior ao valor efetivamente contratado. Esse fato evidencia que a análise crítica da cesta de valores coletados na fase de cotação, seguindo critérios objetivos e qualitativos, resultará em preços mais próximos a realidade do mercado e, por conseguinte, em economia para o Tribunal de Justiça em suas aquisições.

As evidências citadas demonstram que os valores registrados em Atas de Registro de Preços nem sempre apresentam coerência com os preços praticados no mercado, ao considerar como referência de "preço de mercado" as próprias pesquisas realizadas pela administração após a aplicação dos critérios definidos pelo STJ e DATAPREV.

11. ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA

A auditoria avaliou cotações de preços de Atas registradas no período de maio/2019 a agosto/2020, verificando a adequação dos valores cotados, registrados e contratados frente à realidade de mercado.

De posse das evidências detectadas durante a fase de execução dos trabalhos, foi possível verificar que não existem controles suficientes para criticar os valores que são cotados pelos demandantes e utilizados como referência na licitação.

Por se tratar de um procedimento de suma importância e que serve de referência aos valores oferecidos nos certames licitatórios, é salutar para a economicidade dos recursos públicos que sejam criados mecanismos de controles que mitiguem os riscos inerentes a atividade de composição de preços, identificando e excluindo os valores inexecutáveis e/ou excessivamente elevados da planilha de composição de preços.

Os pontos mais críticos e que, por conseguinte, esta equipe de auditoria considera que necessitam de implementação de medidas de controles mais adequados são os seguintes:

- 1) Deficiência na análise crítica dos valores orçados de forma a desconsiderar aqueles que apresentem grande variação em relação aos demais;
- 2) Pesquisa composta quase sempre por apenas três propostas válidas, desconsiderando mais fontes de pesquisa possíveis;

Vale ressaltar que, as pesquisas de preços realizadas junto aos fornecedores quando da impossibilidade de se obter resultados praticados pela Administração Pública, poderão ser solicitadas por telefone, via email, por correspondência ou pessoalmente.

Neste sentido, destacamos que é permitida a realização de pesquisa de preços por telefone, desde que esteja presente nos autos o comprovante de sua realização constando a identificação do servidor responsável pela pesquisa (nome e matrícula) e os dados do proponente e do responsável pelas informações prestadas (nome e CNPJ da empresa e dados dos colaboradores que forneceram o orçamento), além dos registros da realização da pesquisa (telefone, data e horário).

Sublinha-se a este respeito que o TCU no Acórdão 8.095/2012 – Segunda Câmara, entende que a comprovação da pesquisa de preços realizada via telefone deve estar consignada nos autos da contratação.

Esta equipe de auditoria, ainda, considera que a adoção de um mínimo de três propostas válidas, comumente recomendado, pode não representar uma amostra confiável diante de um universo muito amplo de fornecedores, considerando a natureza e a complexidade de cada objeto a ser contratado.

12 RECOMENDAÇÕES:

1) Cumpra as determinações do §3º do art. 8º da Orientação Normativa - SG Nº 001/2016, instituindo mecanismos de controles que comparem os preços obtidos nas pesquisas, excluindo os valores inexecutáveis ou excessivamente elevados, com base em critérios previamente definidos:

Art. 8º Os preços obtidos nas fontes de pesquisa estabelecidas nos artigos anteriores irão compor o valor estimado da contratação, que deverá refletir os preços praticados no mercado e servirá de parâmetro nos procedimentos licitatórios e nas contratações diretas.

*§3º Para obtenção do resultado da pesquisa, **deverão ser excluídos preços excessivamente elevados ou excessivamente baixos**, tendo por base os próprios preços encontrados na pesquisa, a partir de sua ordenação numérica na qual se busque excluir aqueles que mais se destoam dos demais. **(Grifo nosso)***

2) Ademais, espera-se que a administração continue esgotando todas as fontes de pesquisa, sempre privilegiando a qualidade em detrimento da quantidade, a fim de ampliar a confiabilidade da amostra. Além disso, defina o (s) critério (s) a ser utilizado para análise dos valores cotados, o que contribuirá para mitigar o risco de contratações com valores superestimados ou subavaliados.

Com as recomendações propostas pela auditoria, espera-se que os preços excessivamente elevados sejam excluídos do mapa comparativo de preços, diminuindo o risco de a administração contratar com sobrepreço. Desta forma, a administração deve sempre atentar para o nível de dispersão entre os preços pesquisados, tendo em vista o interesse público e o princípio da economicidade.

Ainda a partir dos resultados e recomendações desta auditoria, espera-se que os preços registrados sejam condizentes com a realidade de mercado, levando-se em consideração para a sua determinação, os próprios preços pesquisados, após a realização de análise crítica da amostra, considerando-se aspectos objetivos e qualitativos.

13. CONCLUSÃO

Quanto as recomendações apresentadas informamos que as equipes de planejamento da contratação serão orientadas a criticar as cotações de preços conforme a metodologia apresentada nesta Auditoria Operacional.

Portanto, as recomendações transcritas serão objeto de monitoramento pela equipe da DIACI ao longo do exercício 2021.

RELATÓRIO DE AUDITORIA DE DESEMPENHO NA EXECUÇÃO DO PLANO PLURIANUAL - PPA 2016-2019: CONSTRUÇÕES E REFORMAS.

RELATÓRIO DE AUDITORIA DE DESEMPENHO NA EXECUÇÃO DO PLANO PLURIANUAL - PPA 2016-2019 – CONSTRUÇÕES E REFORMAS.

1. INTRODUÇÃO

Este relatório trata da auditoria de desempenho realizada sobre o cumprimento do Plano Plurianual – PPA 2016-2019 por meio da avaliação da execução dos orçamentos 2016-2019, especificamente quanto aos programas Construções e Reformas do referido PPA.

A presente auditoria fora desenvolvida na sede do Tribunal de Justiça do Estado de Alagoas e em trabalho remoto realizado pelos servidores relacionados para executar os estudos pertinentes, no período de 01 de outubro a 30 de dezembro de 2020.

O PPA 2016-2019 fora introduzido pela Lei nº 7.798 de abril de 2016, publicada no Diário Oficial do Estado de Alagoas em 07/04/2016, em cumprimento ao disposto no art. 176, § 1º, da Constituição Estadual, sendo instrumento de planejamento de médio prazo, em sintonia com o planejamento estratégico do Poder Judiciário.

O modelo orçamentário brasileiro é definido na Constituição Federal de 1988 do Brasil. Compõe-se de três instrumentos: o Plano Plurianual – PPA, a Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO e a Lei Orçamentária Anual - LOA.

Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

- I - o plano plurianual;*
- II - as diretrizes orçamentárias;*
- III - os orçamentos anuais.*

PPA, com vigência de quatro anos, tem como função estabelecer as diretrizes, objetivos e metas de médio prazo da administração pública. Cabe à LDO, anualmente, enunciar as políticas públicas e respectivas prioridades para o exercício seguinte. Já a LOA tem como principais objetivos estimar a receita e fixar a programação das despesas para o exercício financeiro. Assim, a LDO ao identificar no PPA as ações que receberão prioridade no exercício seguinte torna-se o elo entre o PPA, que funciona como um plano de médio prazo do governo, e a

LOA, que é o instrumento que viabiliza a execução do plano de trabalho do exercício a que se refere.

Se analisarmos a nossa Constituição, poderemos observar que nela o exercício da função do planejamento é um dever do Estado, tendo caráter determinante para o setor público e indicativo para o setor privado.

Art. 174. Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado.

De tal forma, constata-se que o planejamento expresso no Plano Plurianual assume a forma de grande moldura legal e institucional para a ação nacional, bem como para a formulação dos planos regionais e setoriais.

O § 1º do inciso XI do art. 167 da Constituição Federal é um argumento forte em relação à importância que os constituintes deram ao planejamento no Brasil:

§ 1º Nenhum investimento cuja execução ultrapasse um exercício financeiro poderá ser iniciado sem prévia inclusão no plano plurianual, ou sem lei que autorize a inclusão, sob pena de crime de responsabilidade.

O Plano Plurianual criado pela Constituição de 1988, ainda padece de crise de identidade. Apesar do seu papel orientador das outras peças orçamentárias, o PPA ainda não foi efetivamente reconhecido como instrumento de planejamento e gestão estratégica. Além disso, é mister lembrar que o mandado constitucional exige que estados, municípios e o Distrito

Federal também pratiquem o sistema de planejamento esboçado na Carta Magna, aqui consubstanciado pelas gestões bienais do Poder Judiciário Alagoano.

Muitas vezes o PPA é definido apenas como um instrumento burocrático e de pouca utilidade. O PPA é uma lei de iniciativa fundamentalmente do Poder Executivo, que deve estabelecer as diretrizes, objetivos e metas para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada. *In casu*, as reformas e construções.

Segundo o art. 165 da CF/1988:

§ 1º A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.

As diretrizes são normas gerais, amplas, estratégicas, que mostram o caminho a ser seguido na gestão dos recursos pelos próximos quatro anos.

Os objetivos correspondem ao que será perseguido com maior ênfase pelo Governo Federal e pelos entes da Federação no período do PPA para que, a longo prazo, a visão estabelecida se concretize. O objetivo expressa o que deve ser feito, refletindo as situações a serem alteradas pela implementação de um conjunto de iniciativas, com desdobramento no território.

As metas são medidas do alcance do objetivo, podendo ser de natureza quantitativa ou qualitativa, a depender das especificidades de cada caso. Quando qualitativa, a meta também deverá ser passível de avaliação. Cada objetivo deverá ter uma ou mais metas associadas.

As despesas de capital são aquelas que contribuem, diretamente, para a formação ou aquisição de um bem de capital, como, por exemplo, a construção de um prédio. O termo “e

outras delas decorrentes” se relaciona às despesas correntes que esta mesma despesa de capital poderá gerar após sua realização, mas ainda dentro do período de vigência do plano plurianual.

As despesas correntes são as que não contribuem diretamente para a formação ou aquisição de um bem de capital, como as despesas com pessoal, encargos sociais, custeio, manutenção etc. Neste mesmo exemplo, após a construção de um prédio, ocorrerão diversos gastos com sua manutenção, ou seja, gastos decorrentes da despesa de capital.

Assim, tanto a construção do prédio (despesa de capital) quanto o custeio com sua manutenção durante a vigência do Plano Plurianual (despesa corrente relacionada à de capital) deverão estar previstos no referido Plano.

Um aspecto importante do PPA é a integração das despesas correntes e de capital, obtida por meio do foco em programas, já enfatizada na construção do atual Plano Plurianual.

É possível afirmar que a CF/88 atribuiu a este documento um papel central de organizar as ações do Estado, uma vez que submete a elaboração das demais peças orçamentárias a suas disposições, uma vez que a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual não devem ter dispositivos incompatíveis com o Plano de Longo Prazo.

O Plano Plurianual deve estabelecer a ligação entre os objetivos e indicativos da gestão estratégica, presentes em um planejamento de longo prazo, de médio prazo e realização dos gastos previstos pelo orçamento anual.

De mais a mais, para que se cumpra a Constituição de maneira efetiva, o PPA precisa ser incorporado ao debate político-decisório, sendo o seu desempenho tema de profunda conexão entre o planejamento da gestão e a sua efetiva execução por meio dos orçamentos anuais.

Atente-se que os programas do Plano Plurianual 2016-2019 apresentam os valores globais para sua implementação, especificados para o primeiro ano do plano (2016) e agregados a metas a serem cumpridas nos demais exercícios (2017-2019).

A avaliação do PPA no tema estudado oferece subsídios para a retroalimentação do

processo de conhecimento do seu cumprimento e para identificação de possíveis inconsistências na execução do programa, possibilitando condições para a validação dos resultados a serem alcançados.

As LOAs para os exercícios 2016-2019 compreendem o Orçamento Fiscal e da Seguridade Social, em consonância com o Plano Plurianual e contendo os Programas priorizados na LDO, atendendo ao artigo 165, § 2º, da Constituição Federal e ao caput do artigo 5º da LRF.

A Lei de Responsabilidade Fiscal define, no artigo 16, § 1º, inciso II, o conceito de compatibilidade entre os orçamentos anuais e o plano plurianual:



§ 1º Para os fins desta Lei Complementar, considera-se:
[...]

II - compatível com o plano plurianual e a lei de diretrizes orçamentárias, a despesa que se conforme com as diretrizes, objetivos, prioridades e metas previstos nesses instrumentos e não infrinja qualquer de suas disposições.

Os exames das peças necessárias ao desenvolvimento deste relatório foram efetuados de acordo com as normas de auditoria aplicáveis ao serviço público e à área de gestão orçamentária.

O Macrodesafio 12 integra o Plano Estratégico 2015/2020 e trata da garantia à infraestrutura física e de mobiliário apropriado às atividades administrativas e judiciais.

O Macrodesafio – 12 relaciona-se com o processo de planejamento, execução e monitoramento de obras e infraestrutura física, o que inclui a alocação orçamentária dos projetos de construção, reforma, ampliação, manutenção, aquisição do mobiliário, definição de critérios de priorização de obras, os parâmetros para contratação e acompanhamento de obras, definição de referenciais de áreas e diretrizes para elaboração de projetos de

arquitetura e engenharia, tais como acessibilidade, sustentabilidade e ergonomia.

Neste contexto, faz-se necessário conceituar “obra pública”, que consoante dispõe a Lei nº 8.666/93, em seu artigo 6º, I é “toda construção, reforma, fabricação, recuperação ou ampliação, realizada por execução direta ou indireta”.

O objetivo empreendido pela citada auditoria de desempenho do PPA seria o aprimoramento do acompanhamento das metas, visando o cumprimento do Plano Plurianual – PPA, bem como a execução das despesas previstas nas leis orçamentárias anuais em consonância com o Plano Plurianual 2016-2019.

Por oportuno, sublinhamos que nesta auditoria buscamos avaliar o desempenho da área auditada, analisando o contido no PPA 2016-2019 e nas peças orçamentárias do Tribunal de Justiça de Alagoas por meio do FUNJURIS durante o referido período, apontando a compatibilidade entre o planejamento e a execução das metas previstas no citado PPA, que visam, também, o atendimento à Resolução nº 195/2014 do Conselho Nacional de Justiça.

Ressalte-se que os órgãos públicos devem atuar de maneira integrada para atingir melhores resultados. Por exemplo, o Tribunal de Justiça e o FUNJURIS podem atuar conjuntamente em ações administrativas que visem promover as melhorias das condições de trabalhos das comarcas e juizados da capital e interior.

Durante a auditoria de desempenho do suscitado PPA, foram implementados procedimentos para executarmos os exames da referida auditoria em consonância com a natureza e a atividade das unidades auditadas.

A presente auditoria incidiu nos orçamentos 2016/2019, no tocante ao cumprimento das ações que trouxeram como finalidade a melhoria das condições físicas de trabalho com o fito de alcançar prestação jurisdicional de maior qualidade. As citadas ações são as operações das quais resultam produtos, bens ou serviços que contribuem para o atendimento das metas previstas no plano plurianual.

Para a realização dos trabalhos, examinamos os documentos do PPA 2016- 2019, o Plano de Obras e os Orçamentos lançados e executados no referido período, definindo 03 (três) questões de auditoria escolhidas pela equipe de trabalho ante os estudos inicialmente

apontados no programa de auditoria.

Utilizamos as estratégias metodológicas com o fito de responder as questões formuladas, quais sejam: pesquisa documental e utilização de dados primários (questionários e entrevistas estruturadas), com o objetivo de validar a estratégia metodológica proposta e ajustar a adequação dos instrumentos de coleta de dados.

Vale salientar que os achados de auditoria referem-se ao desempenho do cumprimento do Plano Plurianual por parte do FUNJURIS na gestão dos orçamentos dos anos 2016-2019, aos estudos e diagnósticos para construção dos compromissos firmados quando da realização do PPA 2016-2019, suas metas e entregas do programa estabelecido no tocante às obras e ao processo de definição dos indicadores ali propostos, à governança do PPA e ao acompanhamento, monitoramento e avaliação do plano plurianual.

Há que se considerar a necessidade de implementação do modelo de governança do PPA, haja vista que a Governança no setor público, segundo o Referencial Básico de Governança do TCU é um conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade.

Vale salientar que o referencial para avaliação de Governança em Políticas Públicas do TCU afirma que uma das diretrizes para se ter uma boa governança é a definição clara das funções das organizações e das responsabilidades dos envolvidos.

Podemos observar que as funções institucionais estabelecidas na Lei que criou o FUNJURIS, qual seja a própria modernização do Poder Judiciário do Estado de Alagoas por meio da devida utilização dos recursos oriundos daquele Fundo, visam atingir a prestação jurisdicional aos que buscam a justiça alagoana, e estão bem definidas e estruturadas em seu arcabouço.

2. UNIDADES ENVOLVIDAS:

- Fundo Especial de Modernização do Poder Judiciário – FUNJURIS
- Departamento Central de Engenharia – DCEA
- Comitê Gestor de Obras APMP

3. LEGISLAÇÃO E REGULAMENTOS ATINENTES À MATÉRIA:

- Constituição Federal de 1988;
- Lei Federal nº 4.320, de 17 de março de 1964;
- Lei Complementar Federal nº. 101, de 04 de maio de 2000; Resolução nº. 195/2014 do Conselho Nacional de Justiça; Lei nº 7.798 de abril de 2016;
- Lei nº 7.799, de 6 de abril de 2016;
- Lei nº 7.871, de 19 de janeiro de 2017;
- Lei nº 7.986, de 23 de janeiro de 2018;
- Lei nº 8.091, de 23 de janeiro de 2019.

4. QUESTÕES DE AUDITORIA

QUESTÃO 01 - As subações executadas nas LOAs de 2016-2019 estavam previstas no PPA?

O universo da pesquisa foi composto pelo PPA 2016-2019 e pelas LOAs 2016-2019 executadas pelo Fundo Especial de Modernização do Poder Judiciário notocante às reformas e construções. A escolha destas peças se deu de forma proposital devido à pesquisa realizada com o fito de identificar possíveis discrepâncias entre o planejamento e a execução dos citados instrumentos de finanças públicas.

Os elementos considerados representativos de acordo com os objetivos da pesquisa foram incluídos na mesma de modo que podemos observar o seu inteiro universo, quais sejam, o

PPA e as LOAs no tocante às reformas e construções.

O PPA e as LOAs analisadas servem para direcionar as ações da gestão. A elaboração destes documentos é assegurada por lei. No entanto, na citada questão sobre os produtos resultantes, o que fora previsto no PPA deveria estar consubstanciado nas LOAs. Assim, observamos e verificamos pontualmente o quasecumprimento na íntegra do PPA para o objeto estudado, com subações executadas anteriormente previstas.

Este fator é importante porque a missão da organização apresenta sua razão de existência, nela temos a necessidade de agrupar ideias, fatos e atos que busquem alinhar a estratégia administrativa da gestão e a consecução da entrega do seu produto principal, qual seja, o programa processo judiciário, que aqui estabelece os limites acerca do planejamento e assegura que a organização buscará o propósito apresentado. No caso do Tribunal de Justiça do Estado de Alagoas, é imprescindível que a missão esteja diretamente relacionada com os jurisdicionados.

Os entes estatais, aqui o Tribunal de Justiça do Estado de Alagoas, deve por meio do planejamento estratégico e, por intermédio do PPA buscar alcançar os fins a que se propõem, materializados por subações anteriormente previstas e executadas nos orçamentos subsequentes. O planejamento governamental acrescenta ao conceito as características da esfera pública, tornando a atividade ainda mais complexa.

Para realizar o cumprimento do que fora proposto pelo PPA, é preciso conhecimento aprofundado sobre as razões do estágio de desenvolvimento dos envolvidos, tais como a administração do FUNJURIS e o Departamento Central de Engenharia do Tribunal de Justiça do Estado de Alagoas. Por fim, o Setor de Finanças daquele fundo como instrumento de execução dos orçamentos pertinentes àquelas subações.

Observamos que, como um instrumento está ligado ao outro, a boa execução orçamentária dependerá de um PPA elaborado adequadamente. Cada ação do governo deverá ser executada quando o programa estiver inserido no PPA. *In casu*, as subações dos orçamentos 2016-2019 do Poder Judiciário Alagoano aqui destacadas, quais sejam as reformas e construções tiveram amplo cumprimento por parte do Poder Judiciário ao longo das gestões responsáveis pela execução dos respectivos orçamentos que se seguiram após a aprovação do Plano Plurianual 2016-2019.

É importante salientar que no Poder Judiciário existe três UGs, materializadas em seus respectivos orçamentos, sendo um do Tribunal de Justiça – TJ e outros para os seguintes fundos: Fundo Especial de Modernização do Poder Judiciário – FUNJURIS e o Fundo Especial da Escola Superior da Magistratura do Estado de Alagoas.

Dos estudos da presente auditoria, buscamos avaliar especificamente o orçamento do FUNJURIS, haja vista que ali foram utilizados os recursos que deram azo aos gastos com reformas e construções.

Percebe-se que os orçamentos 2016-2019 foram construídos e executados em consonância com o que fora proposto no PPA – 2016-2019.

Registre-se que as subações executadas nas LOAs de 2016/2019 estavam previstas no PPA, não havendo irregularidade nesse ponto, tendo em vista que, no caso em estudo, conforme previsto, foram programadas 11 reformas e 11 construções, sendo executadas 6 reformas e 9 construções, com recursos gastos aproximados aos alocados no PPA. Nos orçamentos pertinentes ao período estudado, foram executadas obras de engenharia para os dois temas de acordo com o objetivo proposto no Plano Plurianual 2016- 2019.

QUESTÃO 02 - As metas de 2016-2019 foram executadas nos valores previstos no PPA?

Conforme dados obtidos junto ao PPA e LOA, observou-se que as metas dos orçamentos em apreciação estiveram em conformidade e foram executadas respeitando os valores previstos no plano plurianual, aproximando-se bastante daqueles valores insertos no PPA 2016-2019.

Na Imagem abaixo passamos a representar graficamente a execução anual do Plano Plurianual – PPA 2016-2019 no âmbito do Poder Judiciário do Estado de Alagoas em específico para os índices de reformas.

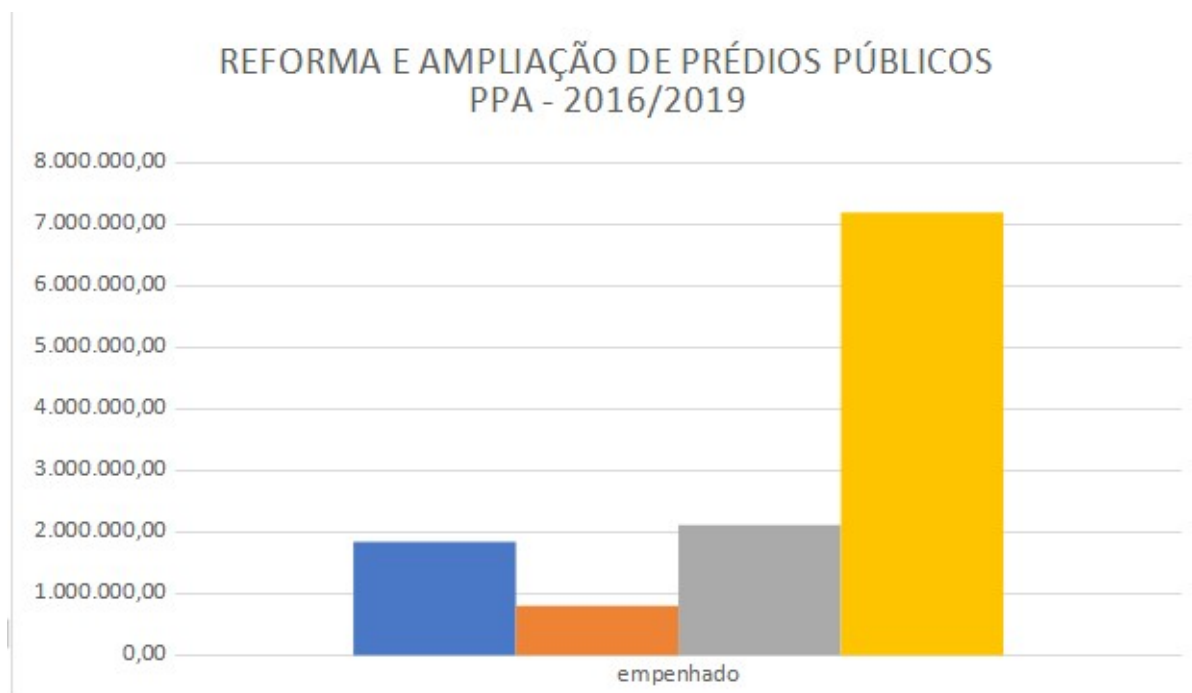


Figura 1 - PPA 2016/2019 Reforma e Ampliação de Prédios Públicos - Elaboração própria da Diretoria de Adjunta de Controle Interno - DIACI

A representação exposta detalha a aplicação ano a ano do PPA previsto para o exercício 2016-2019.

A análise desta auditoria para este gráfico terá como base os valores dispostos inicialmente no Plano Plurianual, quais sejam estes, R\$ 3.000.000,00 para o ano de 2016 e R\$ 9.000.000, para o restante do plano, sendo os anos de 2017 a 2019, totalizando assim R\$ 12.000.000,00 para todo o PPA.

O valor total empenhado para o PPA compreendido entre 2016-2019 para reforma e ampliação de prédios públicos foi de R\$ 11.954.519,89.

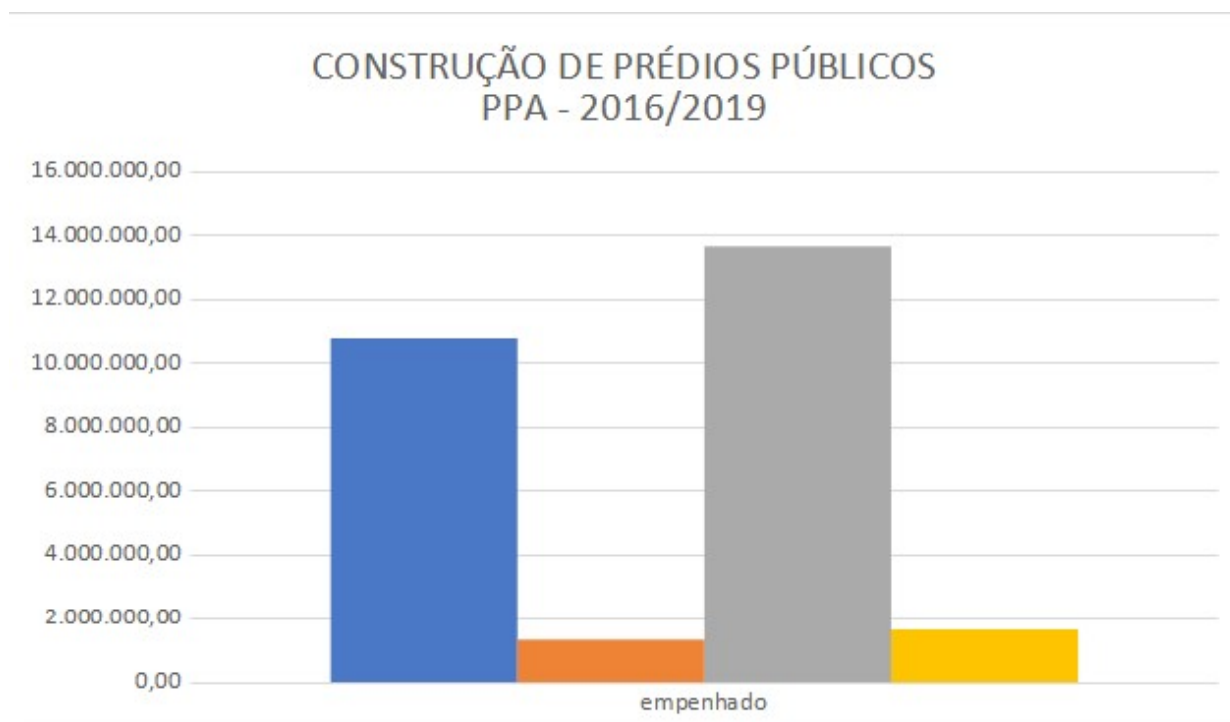


Figura 2 - PPA 2016/2019 - Construção de Prédios Públicos - Elaboração própria Diretoria Adjunta de Controle Interno - DIACI

Desse modo, podemos perceber que em 2016 o valor empenhado foi de R\$1.843.082,87, que corresponde a cerca de 15% do valor estipulado inicialmente. No ano de 2017 esse percentual chegou a 7%, ou seja R\$ 803.886,65. Já em 2018 o valor de R\$ 2.116.107,68 diz respeito a 18%. No último ano averiguado, que foi o de 2019, as cifras empenhadas foram de R\$ 7.191.442,69, observando assim que este ano foi obtido o maior percentual para despesas empenhadas, sendo 60%.

Diante do exposto, conclui-se que da aplicação dos recursos do PPA para reformas fora obtido um gasto quase que integral na execução dos orçamentos do FUNJURIS para o referido período, tendo sido a despesa empenhada correspondente a 99,62% do total previsto no PPA.

Quanto ao item Construção de Prédios Públicos, constante no Plano Plurianual, foi de igual modo representado graficamente na figura 2, constante logo abaixo neste relatório de auditoria.

O valor total empenhado para o PPA compreendido entre 2016-2019 para construção

de prédios públicos foi de R\$ 27.456.649,18, já o numerário disposto no PPA foi de R\$ 29.200.000,00.

Considerando o ano inicial deste PPA, 2016, obtivemos o montante de R\$ 10.784.233,93 para as despesas empenhadas. A proporção em percentual foi de 39%, tendo como base a quantia estipulada inicialmente no Plano Plurianual 2016-2019.

No ano seguinte, 2017, houve um declínio no gráfico, neste mesmo ano o valor para despesas empenhadas para construção de prédio público fora de R\$ 1.342.183,52, cerca de 5% do total inicial do PPA.

Em 2018, o alongamento no gráfico se dá pelo total empregado nas despesas. Esse valor total foi de R\$ 13.667.489,62, que em percentual é representado por 50% do valor total inicial do PPA.

Por fim, em 2019, no último ano do Plano Plurianual, nota-se novamente um decréscimo no gráfico, o valor para este ano foi de R\$ 1.662.742,11 que é 6% dos R\$ 29.200.000,00 iniciais do PPA.

O somatório das despesas empenhadas corresponde a 95% do valor preestabelecido no PPA compreendido entre 2016-2019.

Por tudo que fora exposto acima, esta auditoria averiguou que mesmo não havendo uma execução em iguais proporções para os 4 anos do período do Plano Plurianual, tanto no item que corresponde a reforma de prédios públicos quanto para construção de prédios públicos, o valor empregado foi corretamente empenhado, atingindo assim com proximidade os parâmetros integrais dispostos no Plano Plurianual 2016-2019.

QUESTÃO 03 - As metas previstas no PPA foram planejadas/detalhadas e efetivamente acompanhadas?

A questão em comento, trata de ação que se mostra de grande valia para a gestão, pois possibilita uma melhor tomada de decisão das ações no decorrer do tempo.

O Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, orienta que as metas expressem

a medida de alcance do objetivo (escolha e individualização das políticas públicas para a transformação de determinada realidade), podendo ser de natureza qualitativa ou quantitativa, devendo ser acompanhada na íntegra pelo órgão proponente e executor da referida meta.

Por oportuno, ressalte-se que a meta é o elemento do programa que permite verificar a evolução do objetivo durante o período de implementação do PPA, qual seja, aqueles quatro anos previstos para sua execução, razão pela qual deve representar o que há de mais estruturante em determinada gestão, expressando os mais importantes desafios escolhidos pelo gestor a serem enfrentados no período do plano em cada área, devendo ser capazes de provocar mudanças no patamar da administração.

Quando o Judiciário Alagoano executa as metas oriundas do PPA por meio dos orçamentos pertinentes aquele período, podemos verificar se os respectivos procedimentos serviram como base para a melhoria da avaliação dos índices e indicadores da Justiça.

Ao analisarmos o acompanhamento das metas do PPA, essa Unidade de Controle Interno encaminhou comunicado interno à APMP, FUNJURIS por meio do seu Setor de Finanças, ao Comitê Gestor de Obras e ao Departamento Central de Engenharia do Tribunal de Justiça do Estado de Alagoas, com o fito de solicitar informações para identificarmos se os respectivos setores estiveram alinhados ao cumprimento das metas do Plano Estratégico 2015-2020, ao PPA 2016-2019 e aos orçamentos 2016-2019.

Registre-se que foram previstas onze reformas para o respectivo período de PPA. Na mesma quantidade o PPA 2016-2019 previu para construções a soma de onze prédios.

Da análise podemos observar que a quantidade de reformas e de construções previstas inicialmente no PPA 2016-2019 era de 11, tanto para uma modalidade quanto para outra, contudo foram executadas 9 construções e 6 reformas como descrito a seguir:

CONSTRUÇÕES DE PRÉDIOS PÚBLICOS
Construção do Juizado de Santana do Ipanema;
Construção do Fórum de Marechal Deodoro;

Construção do Fórum de Rio Largo;
Construção do Juizado de Arapiraca;
Construção do Fórum de Taquarana;
Construção do Juizado e Turma Recursal de União dos Palmares;
Construção do Fórum de Piaçabuçu;
Construção do Fórum de Palmeira dos Índios;
Construção do Fórum de Traipú (em andamento)

Tabela 1 Construção de Prédios do poder judiciário de Alagoas PPA2016-2019

REFORMAS DE PRÉDIOS PÚBLICOS
Reforma do Fórum da Capital (Brises, escadaria e estrutura do elevador);
Reforma do Anexo II - Gabinete dos Desembargadores;
Reforma do Prédio da Corregedoria;
Reforma do Fórum de Matriz de Camaragibe;
Reforma do Fórum de Passo de Camaragibe;
Reforma do Juizado do 12 JECC (SMTT);

Tabela 2 Reforma dos Prédios públicos do Poder Judiciário de Alagoas PPA 2016-2019

Conforme exposto acima, para reformas fora atingido o quantitativo de 06 prédios, com percentuais próximos de 55 % do total a ser alcançado. Já para construções, a soma de 09 prédios construídos, qual seja, percentuais próximos dos 82 % do total de construções previstas no PPA 2016-2019.

Assim, foi possível realizar um estudo comparativo constatando que, em que pese os valores gastos tenham sido bastante próximos para reforma e construção, no tocante aos quantitativos de prédios para reforma e construção, tivemos um bom percentual atingido em construção. Porém, para reforma fora alcançado pouco mais da metade do quantitativo proposto no PPA.

Como demonstrado, recomendamos que a Administração busque aproximar-se também nos quantitativos propostos no PPA, haja vista que assim as metas serão atingidas, conforme proposto na peça plurianual.

Há que se considerar que havia vigência do Plano de Obras do Tribunal que era acompanhado em consonância com o que fora proposto pelo Plano Plurianual 2016-2019.

4. ACHADOS DE AUDITORIA

Ao analisar os dados sobre acompanhamento e avaliação das metas do PPA enviados pelos setores competentes, verificamos que, embora tenha ocorrido planejamento, não houve efetivo cumprimento dos quantitativos de prédios propostos no detalhamento do PPA. Ademais, quando atentamos para os valores, pudemos observar o quase cumprimento das metas na íntegra.

É necessário o aprimoramento dos mecanismos de controle e acompanhamento das metas por parte da Administração e dos órgãos envolvidos com os temas em comento.

Não devemos confundir planejamento estratégico com as metas do PPA. A definição dos programas do poder público deve conter os objetivos, diretrizes, justificativas, bem como o detalhamento da alocação de recursos para cada ação, visando oferecer melhores condições para o monitoramento das políticas públicas.

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

Por tudo que fora exposto, verificamos que os setores envolvidos procuraram cada um cumprir os objetivos dos seus instrumentos de trabalho de forma dissociada, quais sejam, o Plano Estratégico por parte da APMP, o Plano de Obras por parte do Comitê Gestor de Obras e do DCEA do Tribunal de Justiça e o Setor de Finanças do FUNJURIS como órgão executor dos orçamentos.

5. RISCOS E CONSEQUÊNCIAS:

Quanto ao acompanhamento das metas previstas no PPA, não conseguimos encontrar um setor responsável pelo monitoramento da execução das metas anteriormente propostas no PPA. Há o Setor de Finanças do FUNJURIS que apenas o executa anualmente por meio da elaboração dos orçamentos aprovados, empenhando e pagando as despesas. Registre-se que percebemos naturalmente a comunicação entre a Comissão Gestora do Fundo, o Comitê Gestor de Obras e o DCEA do Tribunal, já que os orçamentos puderam suportar as obras executadas, mas não conseguimos identificar quem pontualmente acompanhou o Plano Plurianual 2016-2019.

Assim, sem o necessário acompanhamento pode-se obter menor transparência na execução das metas do PPA e o não cumprimento dos objetivos expostos pelo Tribunal para o atingimento da melhoria da prestação jurisdicional.

6. RECOMENDAÇÕES

- 1) Que ao ser elaborado o PPA, a Administração faça o detalhamento das metas a serem atingidas, de forma que haja maior transparência na execução das ações dos programas, com o devido acompanhamento e monitoramento do seu desempenho pelos setores competentes, com o fito de alcançar o fiel cumprimento do que fora estabelecido no Plano Plurianual.
- 2) Sugerimos, ainda, que a Administração nomeie um setor responsável ou forme comissão de acompanhamento das metas do Plano Plurianual em vigência, para que haja maior controle do seu fiel cumprimento.

7. CONCLUSÃO

Conclui-se com a presente auditoria que o Tribunal de Justiça atingiu o patamar de execução da quase totalidade dos valores propostos para o Plano Plurianual 2016-2019, qual seja

de 95% do valor preestabelecido no PPA compreendido para as construções. Para as reformas, o percentual foi equivalente a 99,62%, o que corresponde a um bom nível de maturidade dos gastos previstos no plano plurianual e executados nos orçamentos do referido período.

Relativamente ao quantitativo de prédios reformados, a Administração poderia ter alcançado melhores índices, tendo em vista que executou 06 prédios, ou seja, apenas 55% do que fora proposto no PPA. Já para as construções, os 09 prédios executados geraram uma performance de 82%, com níveis de aproximação daquilo que fora proposto inicialmente para o PPA, obtendo aqui pelo resultado descrito, um grau prudente de performance.

Os resultados da auditoria também demonstraram que a gestão administrativa possui princípios e padrões documentados para que pudéssemos avaliar o tema estudado pela presente auditoria. Contudo, apresenta fragilidades quanto à supervisão e ao monitoramento do processo de acompanhamento do que fora previsto e proposto pelo PPA analisado de maneira regular e otimizada.

De acordo com os percentuais especificados nas constatações apresentadas, nota-se que há congruência entre os resultados alcançados, demonstrando que a Administração buscou atingir os objetivos das metas alinhadas pelo PPA por meio da execução dos orçamentos do referido período analisado.



PODER,
JUDICIÁRIO
DE ALAGOAS

Tribunal de Justiça

Direção-Geral

Proc. Adm. nº: 2021/8284

Assunto: Relatório Anual - Auditoria Interna - DIACI

CERTIDÃO

Certifico que, em Sessão Plenária Administrativa realizada nesta data, à unanimidade de votos, foi aprovado o Relatório anual de Auditoria Interna 2020, realizado pela Diretoria Adjunta de Controle Interno – DIACI, nas Unidades Administrativas deste Tribunal de Justiça, com fundamento nas Resoluções nº 308 e 309/2020, do CNJ, assim como Resolução nº 14/2008, do TJ/AL.

Maceió, 29 de março de 2022.


Alexandre Sodré Arruda
Diretor-Geral