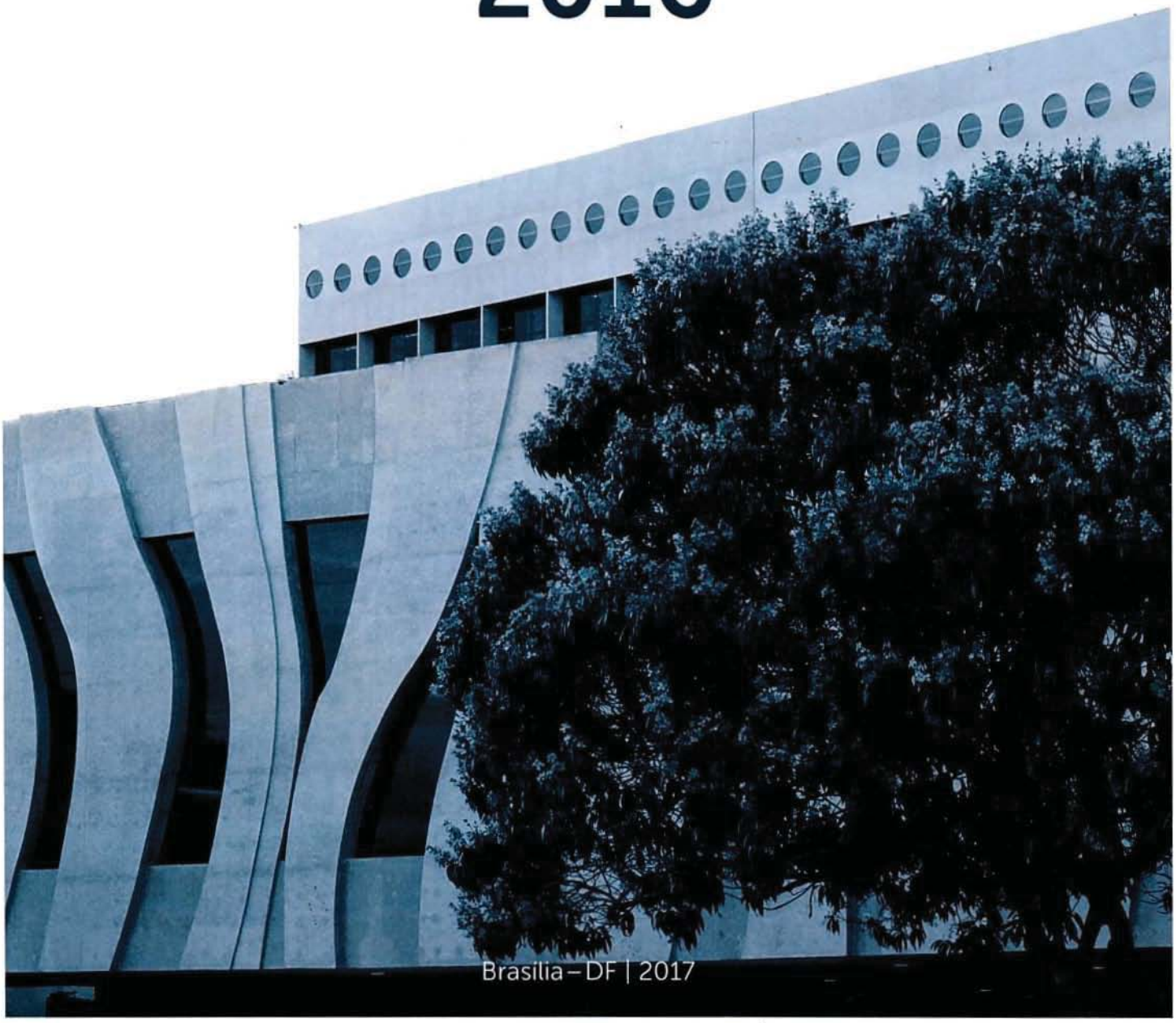
STJ SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RELATÓRIO DE AUDITORIA DE GESTÃO

2016



Brasília – DF | 2017

SUMÁRIO

I - INTRODUÇÃO 4

APRESENTAÇÃO 4
METODOLOGIA 5

II – AVALIAÇÃO DOS RESULTADOS QUANTITATIVOS E QUALITATIVOS DA GESTÃO 7

II.1. Avaliação da Execução Orçamentária 7
II.1.1. Limitações de Empenho (Contingenciamento) e Movimentação de Créditos 13
II.1.2. Execução das Ações Orçamentárias 18
II.1.3. Execução do Orçamento Estratégico 23
II.1.4. Avaliação Quanto à Conformidade da Inscrição e da Execução de Restos a Pagar não Processados 24
II.1.5. Evolução do Orçamento do STJ 28
II.1.6. Análise das informações sobre desempenho orçamentário apresentadas no Relatório de Gestão 2016 32
II.2. Análise do Desempenho da Atividade Judicante 32

III – AVALIAÇÃO DOS INDICADORES INSTITUÍDOS PARA A AVALIAÇÃO DO DESEMPENHO DA GESTÃO 44

IV – AVALIAÇÃO DA GESTÃO DE PESSOAS 54

V – AVALIAÇÃO DA GESTÃO DE AQUISIÇÕES E CONTRATAÇÕES 58

V.1 Procedimentos Licitatórios e Contratações 59
V.2. Contratações Oriundas de Dispensa e Inexigibilidade de Licitação 59
V.3. Execução dos Contratos Administrativos 60

VI – AVALIAÇÃO DOS REGISTROS DE PASSIVOS 63

VII - AVALIAÇÃO SOBRE A GESTÃO DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO 65

VII.1. Contratações de Serviços de TI e Gestão Contratual 65
VII.2. Estrutura de Governança de TI 66
VII.3. PETI – Planejamento Estratégico de Tecnologia da Informação – e Plano Diretor de Tecnologia da Informação – PDTI 67
VII.4. Segurança da Informação 68
VII.5. Engenharia de Software 68
VII.6. Planejamento de Infraestrutura de TI 70

VIII – AVALIAÇÃO DA QUALIDADE E SUFICIÊNCIA DOS CONTROLES INTERNOS 72

IX – AVALIAÇÃO DA CONFIABILIDADE E EFETIVIDADE DOS CONTROLES INTERNOS RELACIONADOS À ELABORAÇÃO DAS DEMONSTRAÇÕES CONTÁBEIS 74

X – CONCLUSÃO 80

ANEXO I – AUDITORIAS, MONITORAMENTOS E ANÁLISES PROCESSUAIS PLANEJADOS E REALIZADOS PELO ÓRGÃO DE CONTROLE INTERNO EM 2016 82

COORDENADORIA DE AUDITORIA DE AQUISIÇÕES E CONTRATAÇÕES - CAUC 82
COORDENADORIA DE AUDITORIA DE GOVERNANÇA INSTITUCIONAL E DE GESTÃO – CAUG 90
COORDENADORIA DE AUDITORIA DE PESSOAL – CAUP 102
COORDENADORIA DE AUDITORIA DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO – CAUT 105

ANEXO II – PENDÊNCIAS DE PROCESSOS DE CONTAS ANTERIORES 118

COORDENADORIA DE AUDITORIA DE AQUISIÇÕES E CONTRATAÇÕES – CAUC 118
COORDENADORIA DE AUDITORIA DE GOVERNANÇA INSTITUCIONAL E DE GESTÃO – CAUG 120
COORDENADORIA DE AUDITORIA DE PESSOAL – CAUP 131
COORDENADORIA DE AUDITORIA DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO – CAUT 138

Lista de Quadros e Gráficos

Quadro 1 – Indicadores Estratégicos – Planos Estratégicos STJ 2010-2014 e 2015-2020 8
Gráfico 1 – Dotação Inicial por GND 9
Quadro 2 – Comparativo da Execução Orçamentária 10
Gráfico 2 – Execução da Dotação Autorizada 11
Quadro 3 – Comparativo da Execução Orçamentária por Grupo de Despesa 11
Quadro 4 – Execução da Despesa com Pessoal e Encargos – Triênio 2014 - 2016. 12
Quadro 5 – Movimentações de Créditos 2016 – Destaques 14
Quadro 6 – Movimentações de Créditos 2016 – Créditos Adicionais 17
Quadro 7 – Execução Orçamentária de 2016 19
Quadro 8 – Execução do Orçamento Estratégico 23
Quadro 9 – Restos a Pagar não Processados Reinscritos 24
Quadro 10 – Composição das Inscrições em Restos a Pagar não Processados 26
Quadro 11 – Execução Acumulada de Restos a Pagar não Processados – Posição em 31/12/2016 27
Quadro 12 – Participação dos Órgãos no Orçamento do Poder Judiciário Federal (Dotação Incial – LOA) 28
Quadro 13 – Percentual de Variação do Orçamento em Relação ao Ano Anterior 29
Quadro 14 – Percentuais em Relação ao PIB 29
Quadro 15 – Evolução do Orçamento x Índices de Preços 30
Quadro 16 – Orçamento Atualizado pelo IPCA 30
Quadro 17 – Orçamento Atualizado pelo IGP-M 30
Quadro 18 – Orçamento do STJ Atualizado pelo IGP-M por Grupo de Despesa 32
Gráfico 3 – Demonstrativo da Evolução do Quantitativo de Processos Recebidos, Distribuídos e Julgados (2012 a 2016). 33
Quadro 19 – Vinculação entre Indicadores, Objetivos e Iniciativas 36
Gráfico 4 – Tempo médio da afetação à publicação do acórdão 39
Gráfico 5 – Evolução do Quantitativo de Julgamentos – 2013 a 2016 39
Quadro 20 – Comparativo das Metodologias de Cálculo Aplicadas ao Indicador 40
Gráfico 6 – Demonstrativo de Processos Pendentes de 1º Julgamento (Acumulado 2012 a 2016) 41
Quadro 21 – Indicadores Estratégicos – Planos Estratégicos STJ 2010-2014 e 2015-2020 45
Gráfico 7 – Indicadores Estratégicos: Plano STJ 2010-2014 e Plano STJ 2015-2020 46
Gráfico 8 – Execução Orçamentária 46
Quadro 22 – Metodologia – Indicador Execução Orçamentária 47
Gráfico 9 – Execução do Orçamento Estratégico 48
Quadro 23 - Execução do Orçamento Estratégico – Justificativas 49
Gráfico 10 – Pessoas Beneficiadas pelas Ações de Cidadania 51
Gráfico 11 – Satisfação do Cliente/Cidadão 51
Gráfico 12 – Agilidade de Julgamento 52
Quadro 24 – Auditorias Realizadas pela CAUP 54
Quadro 25 – Atos remetidos pela SGP à AUD 56
Quadro 26 – Atos remetidos pela AUD ao TCU 57
Quadro 27 – Quocientes – Balanço Patrimonial 75
Quadro 28 – Quocientes – Balanço Orçamentário 76
Quadro 29 – Demonstrativo da Receita 2016 77
Quadro 30 – Quocientes – Balanço Financeiro 79

I - INTRODUÇÃO

APRESENTAÇÃO

2. O presente Relatório de Auditoria – RA foi elaborado em atendimento ao inciso III do art. 9º e inciso II do art. 50 da Lei 8.443/1992 e em conformidade com as disposições do art. 4º da Instrução Normativa TCU 63/2010 e dos arts. 13 a 20 e Anexo II da Decisão Normativa TCU 156/2016, observados ainda os ajustes efetuados no escopo da auditoria com base no inciso V do art. 14 da referida Decisão Normativa.

3. A auditoria anual nas contas dos administradores é competência das unidades de auditoria interna da Administração Pública Federal que desempenham papel de órgão do sistema de controle interno previsto no art. 74 da Constituição Federal e é determinada pelo art. 50 da Lei 8.443/1992, Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União – TCU, sendo o relatório elemento obrigatório do processo de prestação de contas de cada órgão, nos termos do inciso II do art. 9º da mencionada Lei.

4. As análises e conclusões deste RA refletem os resultados dos trabalhos realizados pela Secretaria de Auditoria Interna – AUD sobre os atos e fatos da gestão orçamentária, financeira, patrimonial, operacional e contábil do Superior Tribunal de Justiça – STJ no exercício de 2016, consistentes em análises processuais, auditorias operacionais e de conformidade, monitoramentos das recomendações, avaliações da governança, da gestão da tecnologia da informação e do sistema de controle interno do STJ em nível de entidade efetuados pelas quatro coordenadorias que compõem a Secretaria: Coordenadoria de Auditoria de Governança, Gestão e Prestação de Contas – CAUG, Coordenadoria de Auditoria de Aquisições e Contratações – CAUC, Coordenadoria de Auditoria de Pessoal – CAUP e Coordenadoria de Auditoria de Tecnologia da Informação – CAUT.

5. O presente relatório foi estruturado da seguinte forma: Introdução, Avaliação dos Resultados Quantitativos e Qualitativos da Gestão, Avaliação dos Indicadores Instituídos para a Avaliação do Desempenho da Gestão, Avaliação da Gestão de Pessoas, Avaliação da Gestão de Compras e Contratações, Avaliação dos Registros de Passivos, Avaliação sobre a Gestão de Tecnologia da Informação, Avaliação da Qualidade e Suficiência dos Controles Internos, Avaliação da Confiabilidade e Efetividade dos Controles Internos Relacionados à Elaboração das Demonstrações Contábeis e Conclusão.

6. Para melhor instrução do relatório, apresentam-se, em anexos, o resumo dos trabalhos executados no exercício (Anexo I – Auditorias, Monitoramentos e Análises Processuais Planejados e Realizados pelo Órgão de Controle Interno em 2016) e o resumo das ações adotadas pela Administração relativamente a trabalhos realizados em exercícios anteriores ao de referência das contas, identificadas através dos monitoramentos realizados (Anexo II – Pendências de Processos de Contas de Exercícios Anteriores).

7. Por fim, é importante ressaltar que os resultados das análises apresentadas neste relatório têm também a função de subsidiar a Secretaria de Auditoria Interna e o Secretário na

emissão do Certificado de Auditoria (para o TCU) e do Parecer do Dirigente do Órgão de Controle Interno (para o dirigente máximo do STJ), documentos exigidos pelo inciso II do art. 50 da Lei 8.443/1992, que compõem o conjunto das análises empreendidas por esta unidade de auditoria interna em auxílio ao TCU, conforme inciso IV do art. 74 da CF, para fins do julgamento das contas dos administradores regulado pelo art. 16 da Lei 8.443/1992.

METODOLOGIA

8. Para a elaboração deste relatório, foram considerados, primordialmente, os resultados das diversas ações de controle empreendidas no exercício de 2016, conforme o Plano Anual de Auditoria, os quais foram complementados por trabalhos e análises específicas para esta auditoria anual de contas.

9. Os trabalhos realizados pelas equipes seguiram as normas e técnicas aplicáveis à auditoria governamental e à atuação dos órgãos de controle interno. Incluíram testes substantivos e de observância, na abrangência e profundidade necessárias para a formação de uma opinião. Foram utilizadas técnicas de auditoria consideradas adequadas e suficientes para a conclusão dos trabalhos, entre elas análise documental, conferência de cálculos, exame dos registros, inspeção física, observação de atividades, realização de entrevistas e aplicação de questionários. Abordaram, principalmente, as áreas de gestão de pessoas, licitações e contratos, gestão patrimonial, gestão de tecnologia da informação, sistemas administrativos, execução orçamentária e financeira e contabilidade.

10. Dada a extensão da gestão do STJ e as limitações da Auditoria Interna, especialmente em relação a pessoal e tecnologia, as avaliações não abrangeram a totalidade dos atos praticados pelos responsáveis, sendo necessária, em alguns casos, a definição de amostra para o foco das análises. Com relação à escolha de amostras, utilizaram-se métodos de amostragem não estatística, em que o auditor planeja e seleciona sua amostra levando em consideração critérios definidos em normas, experiências obtidas em trabalhos anteriores, conhecimento da composição da população e/ou do grau de confiança depositado nos controles internos administrativos dos objetos avaliados. No caso de objetos com registros pouco numerosos, sempre que a materialidade e/ou a relevância do assunto foram substanciais, as análises foram feitas considerando a integralidade da população.

11. As questões levantadas pela equipe de auditoria durante a elaboração do presente relatório e que não estavam contempladas em auditorias específicas anteriores, foram esclarecidas por intermédio de diligências às unidades técnicas responsáveis e as informações apresentadas compõem os papéis de trabalho relativos a esta auditoria anual de contas.

12. Em cada ação de controle que serviu de base para esta auditoria de contas, o escopo, as questões a serem respondidas e a metodologia adotada para sua condução encontram-se detalhados nos respectivos relatórios, insertos em processos administrativos próprios, cujos aspectos relevantes observados nesses trabalhos foram trazidos para o corpo ou anexos deste relatório.

13. Este relatório de auditoria contempla também a avaliação do Relatório de Gestão, elaborado pela Administração em atendimento às disposições da DN TCU 154/2016, quanto à completude e à veracidade das informações prestadas, sendo que, em relação a este último aspecto, as análises limitaram-se à conferência dos dados disponíveis em bases corporativas e à validação de informações relacionadas a temas já auditados.

14. Constatou-se que o Relatório de Gestão apresentado contém todos os tópicos demandados pelos normativos afins, aplicáveis ao STJ, sendo que as inconformidades consideradas materiais e relevantes são citadas no corpo deste relatório, junto aos tópicos aos quais se relacionam. Cabe observar, entretanto a inadequação da inserção do documento "Anexo I – Relatório de Gestão 2016 – ENFAM" ao RG.

15. Conforme inciso I do Parágrafo único do art. 105 da Constituição Federal, a Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados – ENFAM funcionará junto ao STJ, da mesma forma que o disposto para o Conselho da Justiça Federal – CJF (inciso II do mesmo parágrafo). Porém, na prática, os órgãos não apresentam a mesma forma de constituição. Enquanto o CJF é uma unidade orçamentária independente, a ENFAM é uma unidade gestora vinculada à unidade orçamentária STJ.

16. Como se sabe, é de competência do TCU expedir instruções sobre a organização dos processos que lhe devam ser submetidos (art. 3º da Lei 8.443, de 16 de julho de 1992 – Lei Orgânica do TCU). O TCU conceitua Unidade Prestadora de Contas – UPC por meio do § 3º do art. 1º da DN TCU 154/2016. Trata-se de órgão ou entidade, podendo representar uma entidade contábil ou econômica, em que possam ser avaliados os atos de gestão das pessoas abrangidas pelos incisos I, III, IV, V e VI do art. 5º da Lei 8.443/92 necessários à prestação dos serviços públicos e ao cumprimento dos objetivos institucionais previamente estabelecidos para alcance de resultados, em atenção às necessidades e ao interesse público. Assim, o STJ enquadra-se no rol dos obrigados à prestação de contas do inciso I do referido art. 5º, sendo que o inciso II do § 2º do art. 4º da DN TCU 154/2016 estabelece que a autoridade que tem a responsabilidade de supervisionar a atuação do ente e emitir pronunciamento sobre as contas é o presidente do Tribunal.

17. Diante desse contexto, considerando que a ENFAM não foi relacionada pelo TCU como UPC, a apresentação de um documento estruturado de forma idêntica a um Relatório de Gestão, tratando da gestão da ENFAM de forma apartada da gestão do STJ, não está em conformidade com os normativos vigentes. Em virtude disso, foi recomendado à Administração que, a partir do próximo exercício, as informações sobre a gestão da ENFAM estejam inseridas no corpo do relatório do STJ ou em capítulo específico dentro das Seções "Áreas Especiais da Gestão" ou "Outras Informações Relevantes da Gestão".

II – AVALIAÇÃO DOS RESULTADOS QUANTITATIVOS E QUALITATIVOS DA GESTÃO

18. A fim de cumprir uma das funções constitucionais do órgão de controle interno, estabelecida no art. 74, inciso I, que é a de *avaliar o cumprimento das metas previstas no Plano Plurianual*, bem como *a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União*, foi realizada a análise da gestão orçamentária e da execução das metas previstas na Lei 13.255, de 14 de janeiro de 2016, a Lei Orçamentária Anual – LOA 2016. Procurou-se, na medida do possível, ressaltar o resultado da gestão com foco no alcance de seus objetivos e destacar a observância aos princípios constitucionais da eficiência e da eficácia no uso dos recursos públicos.

19. Em termos quantitativos, a análise considerou a execução orçamentária e o atingimento das metas físicas previstas, porém foram avaliados, também, os resultados diretamente relacionados com a atividade judicante (*performances* de julgamento e de distribuição, entre outras) e com os objetivos estratégicos.

20. Foram verificados, igualmente, os aspectos qualitativos da gestão que causam impacto diretamente no alcance da missão e da visão de futuro do STJ, que são, respectivamente, "*oferecer à sociedade prestação jurisdicional efetiva, assegurando uniformidade à interpretação da legislação federal*" e "*tornar-se referência na uniformização da jurisprudência, contribuindo para a segurança jurídica da sociedade brasileira*". Neste ponto, buscou-se verificar a repercussão das ações do STJ na sociedade, por meio da identificação de relevantes decisões judiciais amplamente divulgadas.

II.1. Avaliação da Execução Orçamentária

21. Não foi consignado ao STJ nenhum Programa Temático no PPA 2016-2019 (Lei 13.249, de 13 de janeiro de 2016). Entretanto, entre os Programas de Gestão, Manutenção e Serviços ao Estado, foi incluído o *Programa 0568 - Prestação Jurisdicional no Superior Tribunal de Justiça* que, na sua essência, trata-se de programa finalístico do Tribunal. Esse Programa é composto por diversas ações orçamentárias, sendo que, para algumas delas foram estabelecidas metas físicas.

22. Com base nos objetivos estratégicos do Tribunal, a Administração definiu ações na busca de solução para pontos considerados críticos, cujo alcance é fundamental para o cumprimento da missão institucional e para viabilizar, no decorrer do tempo, a concretização de sua visão de futuro.

23. O valor aprovado na LOA 2016 foi inferior em R$ 89.372.353,00 ao proposto no PLOA 2016 para o órgão. Na fase setorial, houve um primeiro corte de R$ 50.221.390,00 e, na fase do relatório final, o segundo de R$ 39.150.963,00. Conforme contido no Parecer Preliminar do Relator-Geral do PLOA 2016, trata-se de ajuste geral proposto com o intuito de reduzir o *déficit* fiscal previsto à época. No caso do STJ, o corte resultou na supressão de aproximadamente 23% das dotações propostas para os Grupos de Natureza da Despesa – GNDs 3 – Outras Despesas Correntes e 4 – Investimentos.

24. As dotações consignadas às ações *Provimento de Cargos e Funções* e *Contribuição da União para o Regime de Previdência* (*Programa 0909 – Operações Especiais: Outros Encargos Especiais*), no montante de R$ 7.761.668,00, foram integralmente canceladas. No entanto, o maior corte, de R$ 81.610.685,00, ocorreu nas ações integrantes do *Programa 0568*, conforme Quadro 1 a seguir.

Quadro 1 – Indicadores Estratégicos – Planos Estratégicos STJ 2010-2014 e 2015-2020

Ação Orçamentária	Corte Orçamentário
Apreciação e Julgamento de Causas	66.070.223,00*
Construção do Bloco G da Sede do STJ	52.000,00
Construção do Bloco Anexo de Apoio II	52.000,00
Construção do Edifício-Sede da Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados	52.000,00
Implantação e Modernização de Infraestrutura de Tecnologia da Informação	12.534.612,00
Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados	794.400,00
Comunicação e Divulgação Institucional	2.055.450,00

FONTE: Comparação entre o Projeto de Lei Orçamentária Anual – PLOA 2016 e Lei Orçamentária Anual – LOA 2016 (Volume III).
NOTA: Já deduzido o valor de R$ 52.533,00 (emenda do relator)

25. Resta mencionar a emenda do relator, que acresceu R$ 52.533,00 ao orçamento do STJ, inserindo a ação *Ajuda de Custo para Moradia ou Auxílio-Moradia a Agentes Públicos*. Segundo contido no RG 2016, a ação foi criada durante a tramitação do PLOA 2016 para atender ao disposto no art. 11, inciso XXV da Lei 13.242, de 30 de dezembro de 2015, Lei de Diretrizes Orçamentárias 2016. Ainda segundo o documento, foram beneficiados 45 servidores e dezesseis magistrados.

26. Dessa forma, a dotação inicial aprovada de R$ 1.164.743.540,00 foi cerca de 11% inferior ao valor aprovado na LOA 2015 (Lei 13.115, de 20 de abril de 2015), de R$ 1.301.664.660,00.

27. Conforme apresentado no item 3.3.2 *Fatores intervenientes no desempenho orçamentário* do RG 2016, em virtude do corte ocorrido, o *deficit* previsto para o exercício de 2016, considerando as estimativas relativas às despesas contratuais e às despesas com materiais de consumo, era de R$ 60.384.504,00. Diante desse quadro, a Administração adotou diversas ações para a redução de gastos, entre elas, a racionalização do consumo de energia e de insumos em geral, a suspensão da participação de servidores em eventos de capacitação realizados fora de Brasília, o compartilhamento de veículos para deslocamentos a serviço, a negociação com fornecedores para redução de preços e percentuais de reajustes contratuais, o sobrestamento de novas contratações e aquisições e o redimensionamento dos contratos de terceirização, com a supressão de 269 postos de trabalho.

28. Quanto aos resultados da estratégica adotada pela Administração para a redução de despesas, embora não expressamente apresentados no RG 2016, diante do desempenho da atividade judicante, apresentado em capítulo específico deste relatório, verifica-se que os esforços realizados permitiram a manutenção das atividades essenciais, preservando a qualidade da prestação jurisdicional.

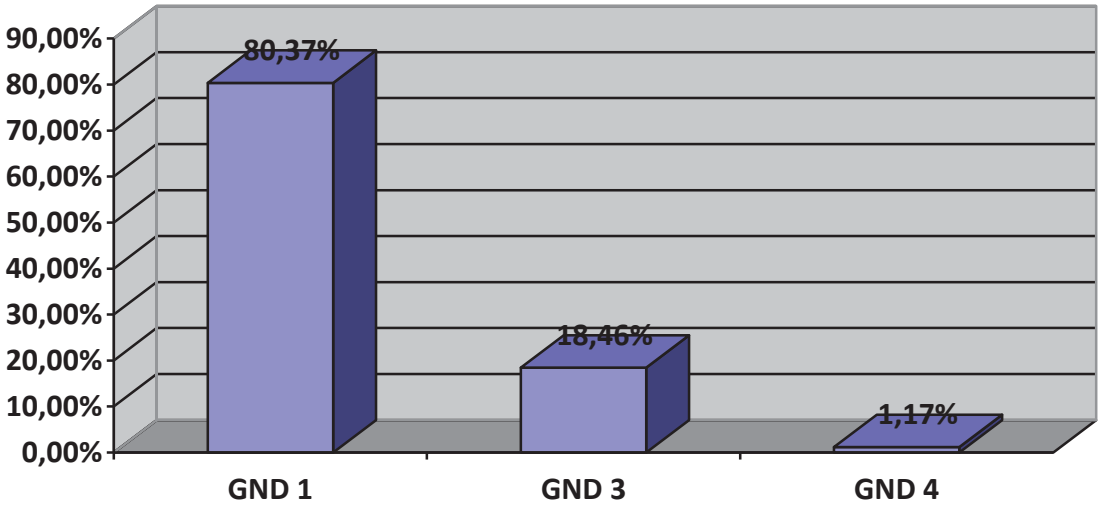
29. O montante aprovado na LOA 2016 encontrava-se distribuído entre dezessete projetos/atividades, sendo quinze pertencentes ao Programa de Governo *0568 - Prestação Jurisdicional no STJ*. Os demais foram assim distribuídos:

- ✓ Um pertencente ao Programa *0089 – Previdência de Inativos e Pensionistas da União;*
- ✓ Um pertencente ao Programa *0909 – Operações Especiais: Outros Encargos Especiais.*

30. Os recursos necessários ao pagamento de débitos relativos a precatórios e requisições de pequeno valor não integram as dotações iniciais dos tribunais (art. 30 da Lei 13.242/2015 – LDO 2016). Por força do que determina o § 1º do referido artigo, os créditos são descentralizados aos tribunais de forma automática, após a publicação da LOA e dos créditos adicionais. Com isso, foram integradas mais três ações pertencentes ao *Programa 0901 – Operações Especiais: Cumprimento de Sentenças Judiciais*, acrescendo à dotação inicial do STJ o montante de R$ 308.297.350,00.

31. Os recursos são também organizados quanto às características do objeto de gasto, ou seja, quanto ao GND. No caso do STJ, há os GNDs 1 – Pessoal e Encargos Sociais, 3 e 4. A distribuição orçamentária do STJ, em relação à dotação inicial acrescida dos valores relativos às ações do *Programa 0901*, sobre esse agregador de despesas, está apresentada no gráfico a seguir.

Gráfico 1 – Dotação Inicial por GND



FONTE: SIAFI 2016

32. Em relação ao exercício de 2015, houve uma queda nos percentuais relacionados aos GNDs 3 e 4, resultado direto do corte ocorrido. Em virtude de ser o Tribunal um órgão prestador de serviços, o GND 1 é sempre o de maior representatividade. Em 2016, também como consequência dos cortes ocorridos nos GNDs 3 e 4, essa representatividade ficou ainda mais evidente.

33. Por meio do acompanhamento da execução orçamentária, constatou-se que foram empenhados 99,14% da dotação disponível (dotação consignada pela LOA, acrescida das suplementações e destaques recebidos, deduzida dos cancelamentos e destaques concedidos), dos quais, 97,39% foram liquidados e 2,61% inscritos em Restos a Pagar não Processados.

34. O demonstrativo a seguir apresenta a evolução da execução orçamentária do último triênio, destacando a realização da despesa, a inscrição de Restos a Pagar não Processados e os créditos não utilizados. Os valores informados incluem as suplementações e os destaques recebidos, tendo sido deduzidos os cancelamentos, os destaques concedidos e os valores contingenciados e bloqueados ao final do exercício.

Quadro 2 – Comparativo da Execução Orçamentária

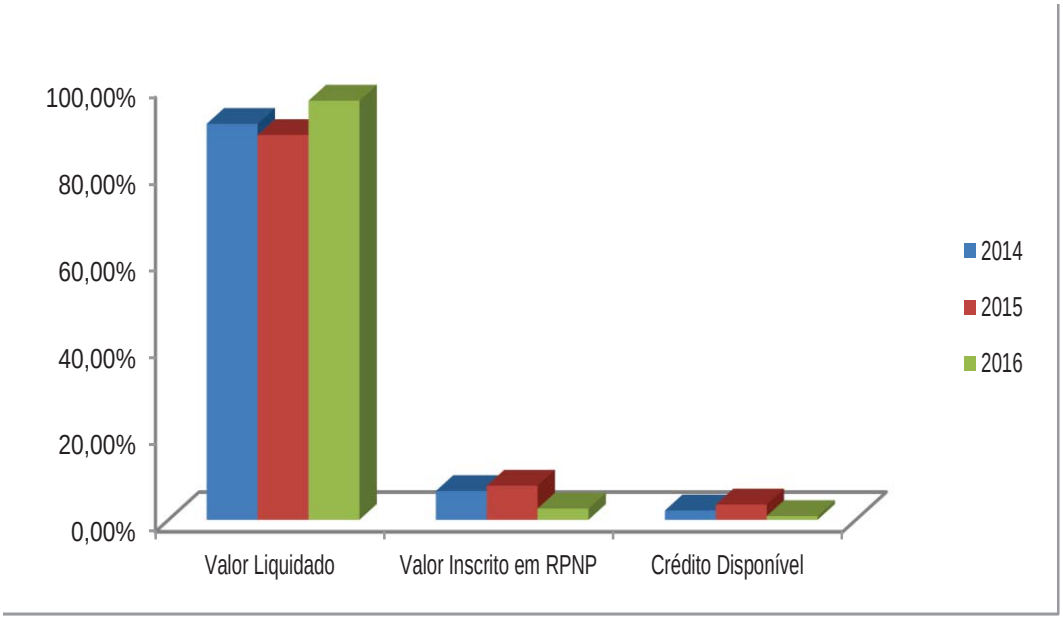
Triênio 2014 - 2016							
Exercício Financeiro (A)	**Dotação Autorizada (B)**	**Despesa Liquidada**		**Restos a Pagar Não Processados**		**Créditos Não Utilizados**	
		Valor (C)	**(D) = (C)/(B)**	**Valor (E)**	**(F) = (E)/(B)**	**Valor (G)**	**(H) = (G)/(B)**
2014	1.212.786.897,97	1.106.244.616,79	91,22%	80.447.146,91	6,63%	26.095.134,27	2,15%
2015	1.396.814.277,97	1.237.849.582,26	88,62%	109.676.177,94	7,85%	49.288.520,77*	3,53%
2016	1.628.796.238,26	1.572.671.254,75	96,55%	42.182.217,68	2,59%	13.942.765,83	0,86%

FONTE: SIAFI 2014, 2015 e 2016.
NOTA: Incluso o valor de R$ 3,00 de pré-empenho emitido e não baixado.

35. Em comparação a 2015, verificou-se aumento de 7,93% no montante liquidado e decréscimos de 2,67% no total de crédito disponível e de 5,26% no montante inscrito em Restos a Pagar não Processados, conforme demonstrado no Gráfico 2, a seguir. A execução orçamentária total (despesa liquidada mais Restos a Pagar não Processados Inscritos) apresentou acréscimo em relação à do exercício anterior (96,47% em 2015). Esse quadro pode ser explicado em razão redução de dotações para a execução de despesas de custeio e investimento, o que levou a Administração a rever seus gastos e aproveitar ao máximo os recursos disponíves, elevando com isso a execução no exercício e reduzindo o montante inscrito em Restos a Pagar não Processados.

36. Ressalte-se que a avaliação da inscrição de empenhos em Restos a Pagar não Processados será efetuada no tópico II.1.4. – Avaliação Quanto à Conformidade da Inscrição e da Execução de Restos a Pagar não Processados.

Gráfico 2 – Execução da Dotação Autorizada



FONTE: SIAFI 2014, 2015 e 2016.

37. No Quadro 3, está registrada a execução orçamentária detalhada por grupo de despesa. No mesmo demonstrativo, são apresentadas as execuções orçamentárias, também detalhadas por grupo de despesa, dos dois anos anteriores a 2016. Pode-se verificar que, ao longo do período, o percentual de execução vem-se mantendo próximo a 100%.

Quadro 3 – Comparativo da Execução Orçamentária por Grupo de Despesa

Triênio 2014 – 2016					
Exercício	**Dotação**	**Pessoal e Encargos Sociais**	**Outras Despesas Correntes**	**Investimentos**	**Total**
2014	Autorizada (a)	850.005.836,83	335.085.721,14	27.695.340,00	1.212.786.897,97
	Executada (b)	849.531.184,12	314.880.852,88	22.279.726,70	1.186.691.763,70
	Taxa de execução (b) / (a)	99,94%	93,97%	80,44%	97,85%
2015	Autorizada (a)	996.647.488,00	358.018.426,44	42.148.363,53	1.396.814.277,97
	Executada (b)	996.124.617,39	328.084.645,86	23.316.496,95	1.347.525.760,20
	Taxa de execução (b) / (a)	99,95%	91,64%	55,32%	96,47%
2016	Autorizada (a)	1.316.499.048,42	291.426.569,84	20.870.620,00	1.628.796.238,26
	Executada (b)	1.315.474.107,77	278.598.470,92	20.780.893,74	1.614.853.472,43
	Taxa de execução (b) / (a)	99,92%	95,60%	99,57%	99,14%

FONTE: SIAFI 2014, 2015 e 2016.

38. Ao analisar o quadro comparativo, constata-se que, nos últimos três anos, a despesa executada total vem aumentando. Entre 2014 e 2015, ocorreu um aumento de cerca de R$ 160.000.000,00. Entre 2015 e 2016, esse aumento foi de R$ 267.000.000,00. Em 2016, o acréscimo decorreu do aumento da execução do grupo Pessoal e Encargos Sociais, sendo que os outros grupos de despesa apresentaram decréscimos. Considerando que o GND 1 engloba valores que não se relacionam com a despesa do órgão, tais como precatórios e requisições de pequeno valor, para melhor compreensão da execução da despesa, elaborou-se o Quadro 4 a seguir excluindo-se os valores relativos a essas rubricas.

Quadro 4 – Execução da Despesa com Pessoal e Encargos – Triênio 2014 - 2016.

R$ Mil

Exercícios	Despesa Executada com Pessoal e Encargos Sociais		Total
	Pessoal Ativo	Inativos e Pensionistas	
2014	575.942	264.085	840.027
2015	633.452	292.768	926.220
2016	696.949	318.791	1.015.740

FONTES: Relatórios de Gestão Fiscal do 3º Quadrimestre dos anos de 2014, 2015 e 2016.
NOTA: A despesa executada inclui os Restos a Pagar não Processados inscritos no exercício e não inclui os valores relativos a Precatórios e Requisições de Pequeno Valor.

39. Como se pode observar, o aumento da despesa com Pessoal e Encargos Sociais do órgão entre 2015 e 2016 foi de cerca de R$ 89.500.000,00, ou seja, 34% do aumento total da despesa executada. Esse montante encontra-se próximo ao aumento da despesa com Pessoal e Encargos Sociais do órgão apurado entre os anos de 2014 e 2015 (aproximadamente R$ 86.000.000,00).

40. Concluiu-se, portanto, que o pagamento de precatórios e sentenças de pequeno valor no GND 1 foi o principal responsável pelo aumento da despesa total executada.

41. No que tange às despesas do órgão, o acréscimo em 2016 decorreu, sobretudo, do pagamento da incorporação de 13,23% e da implantação das duas primeiras parcelas do aumento concedido por meio da Lei 13.317, de 20 de julho de 2016, aos servidores do Poder Judiciário da União, implantadas efetivamente em agosto e novembro de 2016.

42. O Plenário do STJ, por unanimidade, aprovou a incorporação de 13,23% ao pagamento dos servidores do Tribunal, conforme consta no Processo STJ 4.283/2016. Atualmente, o pagamento das verbas relativas aos 13,23% encontra-se suspenso, em atendimento ao determinado na RCL 14.872/STF. Entretanto, em decisão monocrática exarada pelo Ministro Luiz Fux do Supremo Tribunal Federal – STF na reclamação RCL 25.655/SE, intentada pela União em desfavor de acórdão proferido pela Turma Recursal da Seção Judiciária de Sergipe, que manteve sentença que concedeu pagamento dos 13,23% à servidora do Judiciário Federal, há entendimento no sentido de que não assiste razão à União, eis que o acórdão não concedeu aumento com base na isonomia, mas tendo em conta o reconhecimento de direito aos 13,23% expresso em lei, trecho transcrito a seguir.

[...]

> Constata-se que o ato reclamado manteve a decisão não com base exclusivamente no argumento de isonomia – o que é vedado pela Súmula Vinculante 37 –, mas também, com fundamento na Lei 13.317/2016. Dessa forma, a decisão proferida pelo juízo reclamado não encontra óbice no enunciado da Súmula Vinculante 37, porquanto se fundou em disposições legais.
> Ressalta-se que o caso destes autos se difere dos recentes pronunciamentos desta Corte a respeito de determinação judicial de incorporação da vantagem referente aos 13,23%. Nos casos recorrentes da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, o ato reclamado apontado determina o reajuste salarial com base exclusivamente na isonomia. No entanto, no presente caso, o argumento da decisão reclamada para manter a sentença foi a Lei 13.317/2016.

43. No mesmo sentido encontra-se a decisão do Ministro Marco Aurélio na RCL 24.965/SE, conforme se depreende do trecho a seguir:

> Surge imprópria a irresignação. Consoante se observa da leitura do acórdão impugnado, a Turma Recursal, ao desprover o recurso inominado, entendeu – certo ou errado, descabe perquirir – ter o legislador, no artigo 6º da Lei nº 13.317/2016, permitido a absorção da vantagem pecuniária individual instituída pela de nº 10.698/2003 e de parcelas dela originadas, concedidas mediante ato administrativo ou judicial, tendo enquadrado o interessado nessa situação.
> [...]
> Não se evocou, para fins de extensão, ao interessado, do percentual de 13,23%, o princípio da isonomia. O Órgão reclamado baseou-se em preceito revelado na Lei nº 13.127/2016 para daí concluir no sentido da pertinência da incorporação pretendida pelo servidor. Em síntese, está ausente a identidade material entre o pronunciamento atacado e o paradigma.

44. Desdobrando-se os entendimentos apresentados, sendo considerado que o artigo 6º da Lei 13.317/2016 permite a absorção da vantagem pecuniária individual instituída pela Lei 10.698, de 2 de julho de 2003, e de parcelas dela originadas, será constituído passivo expressivo no Poder Judiciário Federal, acarretando o necessário reconhecimento e o respectivo registro contábil da obrigação.

II.1.1. Limitações de Empenho (Contingenciamento) e Movimentação de Créditos

45. Ao longo do processo orçamentário, a dotação inicial é alterada por diversas ocorrências: algumas de caráter restritivo, como as limitações de empenho; outras que promovem acréscimos ou remanejamentos à dotação inicial, como os créditos suplementares. Além disso, alguns créditos são descentralizados para execução por outros órgãos ou recebidos para serem executados pelo Tribunal, compondo os destaques concedidos e recebidos, respectivamente.

46. Ressalte-se que no exercício de 2016 não ocorreu limitação de empenho. No quadro a seguir, encontram-se apresentadas as movimentações externas de crédito (destaques concedidos e recebidos).

Quadro 5 – Movimentações de Créditos 2016 – Destaques

Código da Ação	Destaques	
	Concedidos	Recebidos
0005		239.954.370,00 (GND 1) 8.706.858,00 (GND 3)
00G5		23.893.863,00 (GND 1)
0625		35.739.017,00 (GND 1) 3.242,00 (GND 3)
6359 (Programa 0565)		4.120,00 (GND 3)
4257 (Programa 0569)		8.578,00 (GND 3)
20TP (Programa 0569)		74.575,69 (GND 1)
09HB (Programa 0569)		6.637,28 (GND 1)
2004 (Programa 0569)		2.552.415,16 (GND 3)
4234 (Programa 0567)		2.335,68 (GND 3)
20TP (Programa 0581)		69.429,45 (GND 1)
4264 (Programa 0581)		1.557,12 (GND 3)
2549	21.539,12 (GND 3)	
4236	660.669,00 (GND 3)	
TOTAL	**682.208,12**	**311.016.998,38**

FONTE: SIAFI 2016

47. Conforme se observa, o valor de destaques recebidos é substancialmente superior ao valor de destaques concedidos. Registre-se, porém, que 99% (R$ 308.297.350,00) do total de recursos destacados referem-se a precatórios e requisições de pequeno valor que, como já mencionado, não integram as dotações iniciais dos tribunais, sendo descentralizados, de forma automática, após a publicação da LOA e dos créditos adicionais. O montante de R$ 2.552.415,16 refere-se ao Convênio STJ/CJF 002/1998, que regulamenta a prestação de assistência médica e odontológica aos servidores do CJF pelo STJ, com o devido ressarcimento por parte daquele órgão. Os demais valores referem-se: ao pagamento pelo STF de serviços de tradução simultânea prestados durante a Conferência sobre Ética e Democracia, realizada em 5 de dezembro de 2016; ao pagamento pelo CJF, Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios – TJDFT e Ministério Público Federal – MPF pela participação de seus servidores em eventos de capacitação promovidos pelo STJ; e ao pagamento pelo Tribunal Regional da 4ª Região – TRF 4 e MPF de passivos à magistrados oriundos de seus quadros.

48. No que tange aos destaques concedidos, os valores referem-se aos seguintes Acordos e Termos de Cooperação, bem como aos processos citados a seguir:

•

- R$ 456.000,00 - Termo de Cooperação STJ 030/2014, firmado com o Senado Federal - SF para o ressarcimento das despesas relativas à manutenção dos imóveis funcionais pertencentes à citada casa legislativa e ocupados por ministros do STJ.
- R$ 153.797,56 - Termo de Cooperação STJ 012/2013, firmado para viabilizar a realização de serviços gráficos de interesse institucional pela gráfica do CJF.
- R$ 45.392,73 – Ressarcimento de despesas referentes ao serviço de segurança contra incêndio (Contrato CJF 016/2016) relacionado à parcela de servidores do STJ que ocupam as instalações do CJF (Processo STJ 23.675/2016).
- R$ 21.539,12 – Termo de Cooperação STJ 012/2012, referente ao ressarcimento ao STF de despesas relativas ao serviço de legenda oculta nos programas de responsabilidade do STJ exibidos pela TV Justiça.
- R$ 5.478,71 - Acordo de Cooperação STJ 003/2012, firmado com o SF para a impressão de exemplares do texto consolidado da Constituição da República de 1988, com emendas atualizadas incorporadas ao texto ou através de encartes e capa personalizada do STJ.

49. Os remanejamentos de recursos entre ações e a solicitação de suplementações são as ferramentas utilizadas pelos órgãos públicos, tanto para adequar seu planejamento às novas demandas, imprevisíveis à época da elaboração da LOA, quanto para permitir a otimização do uso dos recursos, quando a execução da ação não estiver ocorrendo conforme o planejado. Neste exercício, diante do corte ocorrido, o recurso foi principalmente utilizado para permitir a execução de despesas prioritárias.

50. O órgão editou oito atos para remanejamento interno de recursos, a saber, as Portarias STJ 211 de 13 de maio de 2016, 254 de 17 de junho de 2016, 270 de 30 de junho de 2016, 480 de 18 de novembro de 2016, 520 e 521 de 14 de dezembro de 2016, 537 de 20 de dezembro de 2016 e 545 de 28 de dezembro de 2016. Em favor do STJ, foram editadas três portarias para abertura de crédito suplementar em 25 de abril, 25 de novembro e 20 de dezembro de 2016. Foi promulgada a Lei 13.355, de 8 de novembro de 2016, e editada a Medida Provisória – MP 711 de 19 de janeiro de 2016 para a abertura de crédito suplementar. Ressalte-se que a mencionada MP abre crédito extraordinário, no entanto, trata-se apenas do remanejamento de recursos do orçamento do STJ entre as ações 4236 e 216H. O detalhamento dessas movimentações está apresentado no Quadro 6.

51. Por meio da Medida Provisória 750 de 3 de novembro de 2016, foi aberto crédito extraordinário em favor do STJ, no valor de R$ 9.827.915,00. O crédito objetivou reforçar a dotação do GND 3 da ação *Apreciação e Julgamento de Causas*. Segundo justificativa constante da exposição de motivos da MP, o crédito buscava garantir o pagamento de despesas de manutenção do STJ, tais como serviços de limpeza, apoio administrativo e secretariado, serviços postais e de telecomunicações, água, energia elétrica, serviços de vigilância, manutenção predial, manutenção de máquinas e equipamentos de processamento de dados, manutenção de *softwares*, entre outros serviços essenciais. Ainda segundo a justificativa, caso não fosse concedido o crédito, poderia ocorrer descontinuidade na prestação jurisdicional, bem como penalidades pelo não cumprimento de obrigações contratuais assumidas. O caráter de imprevisibilidade da despesa decorria dos cortes realizados pelo Congresso Nacional durante o trâmite do PLOA 2016, que foram imprevistos e

alheios à vontade do órgão. Consta da justificativa, que o crédito estaria em conformidade como o disposto no Acórdão 1.716/2016 – Plenário – TCU que considera:

> [...]
> cabível a abertura de crédito extraordinário quando a insuficiência de dotação puder potencialmente acarretar a descontinuidade de serviços públicos essenciais, tais como a prestação jurisdicional e outros direitos fundamentais que devem ser obrigatoriamente assegurados pelo Estado, nos casos em que a insuficiência de dotação orçamentária possa gerar ônus para a União em razão da ocorrência de obrigação de despesa corrente de caráter inadiável independentemente da previsão de crédito orçamentário, o que levará ao inevitável reconhecimento e confissão de dívida nos termos do art. 29, § 1º, da Lei Complementar 101/2000.

52. A questão é que o valor do crédito disponível no GND 3 da ação *Apreciação e Julgamento de Causas no STJ* no término do exercício, de R$ 11.216.451,73, foi superior ao valor alocado por meio do referido crédito extraordinário. Portanto, verifica-se que ao menos parte do valor disponibilizado por meio do crédito não foi utilizado, nem mesmo para viabilizar a inscrição em Restos a Pagar não Processados.

53. Conforme informado no RG 2016, a Administração apresenta como causa do baixo percentual de inscrição em Restos a Pagar não Processados na ação *Apreciação e Julgamento de Causas* a disponibilização tardia do mencionado crédito aliada à frustração de diversos processos licitatórios ao longo do exercício.

54. No entanto, conforme exposição de motivos apresentada, o crédito não se destinava à realização de novas despesas e sim à suplementação de dotações para fazer frente a despesas essenciais de manutenção, sob o risco de inviabilizar a continuidade da prestação jurisdicional.

55. Embora não esteja muito claro no relatório de gestão, observou-se que a Administração atuou em duas frentes com o objetivo de equacionar o *deficit* decorrente do corte orçamentário ocorrido na tramitação do PLOA 2016. Em uma, caracterizada por um grande esforço para a redução de custos, em especial, das despesas contratuais e de consumo. Em outra, buscou-se junto aos órgãos competentes a recomposição do orçamento do órgão, que resultou no crédito extraordinário mencionado e no crédito disponibilizado por meio da Lei 13.355/2016. Além disso, conforme Quadro 6, foram efetuadas diversas outras movimentações de crédito para o GND 3 da ação *Apreciação e Julgamento de Causas*, tendo por fonte dotações orçamentárias consignadas ao STJ, que resultaram em uma suplementação líquida de R$ 6.263.000,00[1].

56. Portanto, em novembro, quando os créditos foram efetivamente liberados, as despesas essenciais já haviam sido garantidas pelo efeito das demais ações adotadas, resultando na reabertura, em 2017, de crédito extraordinário no valor de R$ 7.667.816,00.

[1] Deduzido o valor do crédito extraordinário de R$ 9.827.915,00, do crédito concedido por meio da Lei 13.355/2016 e dos cancelamentos efetuados no mesmo GND e ação.

Quadro 6 – Movimentações de Créditos 2016 – Créditos Adicionais

Código da Ação	Valor Suplementado	Código da Ação	Valor Cancelado	Autorização
216H	2.080.000,00 (GND 3)	4236	2.080.000,00 (GND 3)	Medida Provisória 711/2016
4236	150.000,00 (GND 3)	FONTE CJF		Portaria s/n de 25/4/2016
4236	3.000.000,00 (GND 3)	4236	3.000.000,00 (GND 4)	Portaria STJ 211/2016
4236	10.000.000,00 (GND 3)	157V	9.776.799,00 (GND 3)	Portaria STJ 254/2016
			223.201,00 (GND 4)	
2011	39.000,00 (GND 3)	2004	39.000,00 (GND 4)	Portaria STJ 270/2016
157V	1.680.440,00 (GND 3)	157V	1.680.440,00 (GND 4)	Portaria STJ 480/2016
2004	493.246,00 (GND 3)	2004	493.246,00 (GND 4)	Portaria STJ 520/2016
4236	14.253.700,00 (GND 4)	20G2	1.155.500,00 (GND 3)	Portaria STJ 521/2016
		20G2	57.600,00 (GND 4)	
		2549	1.844.000,00 (GND 3)	
		4236	4.807.000,00 (GND 3)	
		14PU	48.000,00 (GND 4)	
		14PV	48.000,00 (GND 4	
		157T	48.000,00 (GND 4	
		157V	1.300.500,00 (GND 3)	
		157V	4.945.100,00 (GND 4)	
0181	3.836.962,00 (GND 1)	20TP	3.836.962,00 (GND 1)	Portaria STJ 537/2016
20TP	1.328.600,00 (GND 1)	0181	1.328.600,00 (GND 1)	Portaria STJ 545/2016
4236	6.680.085,00 (GND 3)	FONTE SOF/MP		Lei 13.355/2016
09HB	16.361.611,00 (GND 1)	FONTE SOF/MP		Portaria s/n de 25/11/2016
20TP	77.648.463,00 (GND 1)			
0181	34.453.905,00 (GND 1)			
2010	982.012,00 (GND 3)			
2012	3.563.440,00 (GND 3)			
20TP	2.100.000,00 (GND 1)	FONTE SOF/MP		Portaria s/n de

Código da Ação	Valor Suplementado	Código da Ação	Valor Cancelado	Autorização
0181	1.900.000,00 (GND 1)			20/12/2016
0536	50.477,00 (GND 3)			
4236	9.827.915,00 (GND 3)	FONTE SOF/MP		Medida Provisória 750/2016
TOTAL	**190.429.856,00**		**36.711.948,00**	

FONTE: SIAFI 2016 e BDJur.

57. Pode-se constatar que foram acrescentados R$ 153.717.908,00 à dotação inicialmente aprovada para o STJ, sendo R$ 132.463.979,00 acrescidos a ações relacionadas ao pagamento de Pessoal e Encargos Sociais. Desse montante, R$ 96.110.074,00 destinaram-se a complementar a ação *20TP – Pagamento de Pessoal Ativo* e R$ 36.353.905,00 a ação *0181- Pagamento de Aposentadorias e Pensões*. Ressalte-se que a ação *20TP* teve R$ 2.508.362,00 cancelados para remanejamento para a ação *0181*. A necessidade de suplementação decorreu do pagamento da incorporação de 13,23%, bem como da implantação da Lei 13.371/2016. A situação orçamentária do órgão, no decorrer do exercício de 2016, foi avaliada pela auditoria interna, conforme disposto nos Processos STJ 9.878/2016 e 8.728/2016 (GND 1) e 16.720/2016 (GNDs 3 e 4).

58. Com relação ao impacto das movimentações internas de créditos na execução geral do orçamento, verifica-se que, da dotação inicialmente aprovada para o STJ, foram cancelados R$ 36.711.948,00 remanejados para ações do próprio órgão. Esse montante equivale a 3,15% da dotação aprovada na LOA, encontrando-se dentro do limite razoável. No entanto, cabe registrar a ocorrência de remanejamentos nas ações *4236 – Apreciação e Julgamento de Causas no STJ*, *157V – Implantação e Modernização de Infraestruturas de TI*, *20TP – Pagamento de Pessoal Ativo* e *0181- Pagamento de Aposentadorias e Pensões*, nos quais ocorreu o cancelamento de recursos em um GND e posterior remanejamento de recursos para o mesmo GND. No entanto, não obstante essa não ser a melhor prática, mas, tendo em vista as restrições orçamentárias ocorridas e o consequente esforço da Administração para fazer frente às despesas obrigatórias, em especial às referentes ao pagamento de contratos de manutenção do órgão, consideram-se os remanejamentos ocorridos justificados.

59. Cabe mencionar que as dotações consignadas para a execução de obras, que totalizavam R$ 144.000,00, foram totalmente remanejadas para outras ações orçamentárias.

60. Resta registrar a provisão efetuada à UG 050002 – ENFAM, no valor de R$ 2.992.500,00.

II.1.2. Execução das Ações Orçamentárias

61. A análise da execução das ações orçamentárias tomou por base as informações contidas no RG 2016, principalmente no que tange às análises críticas apresentadas, bem como os dados obtidos no Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal – SIAFI. O objetivo foi avaliar o desempenho da Administração quanto ao planejamento e à execução orçamentária, considerando a razoabilidade do planejamento da meta orçamentária, por meio da

comparação da dotação inicial com a despesa realizada, e considerando, ainda, a alocação dos créditos adicionais.

62. Apresenta-se, a seguir, quadro demonstrativo da execução orçamentária e física das ações integrantes do orçamento do STJ.

Quadro 7 – Execução Orçamentária de 2016

Ação Orçamentária		Dotação Autorizada		Dotação Executada		Índice de Execução	Meta Física Prevista na LOA 2016[1]	Meta Física Executada
Código	Título	LOA + Suplementações + Destaques Recebidos – Cancelamentos – Destaques Concedidos		Despesa Liquidada, Incluídos Restos a Pagar		(b) / (a)		
		Valor (a)	(a) / ∑(a)	Valor (b)	(b) / ∑(b)			
00M1	Benefícios Assistenciais Decorrentes do Auxílio Funeral e Natalidade	484.440,00	0,03%	354.980,16	0,02%	73,28%		
09HB	Contribuição da União, de suas Autarquias e Fundações para o Custeio do Regime de Previdência dos Servidores Públicos Federais	105.151.611,00	6,46%	104.131.210,80	6,46%	99,03%		
157V	Implantação e Modernização de Infraestrutura de TI	10.716.868,00	0,66%	10.678.477,34	0,66%	99,64%	14%	4,61%
2004	Assistência Médica e Odontológica aos Servidores, Empregados e seus Dependentes	38.958.816,00	2,39%	38.958.815,20	2,41%	100%		
2010	Assistência Pré-Escolar aos Dependentes dos Servidores e Empregados	5.479.324,00	0,34%	5.479.076,22	0,34%	100%		
2011	Auxílio-Transporte aos Servidores e Empregados	81.756,00	-	79.213,35	-	96,89%		
2012	Auxílio-Alimentação aos Servidores e Empregados	32.555.164,00	2%	32.443.252,44	2,01%	99,66%		
20G2	Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados	2.992.500,00	0,18%	2.905.893,03	0,18%	97,11%	5.000	2.966
20TP	Pagamento de Pessoal Ativo da União	592.818.278,00	36,40%	592.818.278,00	36,72%	100%		
216H	Ajuda de Custo para Moradia ou Auxílio-Moradia a Agentes Públicos	2.132.533,00	0,13%	2.132.533,00	0,13%	100%		

Ação Orçamentária		Dotação Autorizada		Dotação Executada		Índice de Execução	Meta Física Prevista na LOA 2016[1]	Meta Física Executada
Código	Título	LOA + Suplementações + Destaques Recebidos – Cancelamentos – Destaques Concedidos		Despesa Liquidada, Incluídos Restos a Pagar		(b) / (a)		
		Valor (a)	(a) / ∑(a)	Valor (b)	(b) / ∑(b)			
2549	Comunicação e Divulgação Institucional	9.079.010,88	0,56%	9.025.067,84	0,56%	99,41%	22.799	19.069
4236	Apreciação e Julgamento de Causas no STJ[1]	198.444.195,00	12,18%	187.154.870,34	11,59%	94,31%	406.042	470.722
TOTAL PROGRAMA 0568		**998.894.495,88**	**61,33%**	**986.161.667,72**	**61,07%**	**98,73%**		
0181	Pagamento de Aposentadorias e Pensões	318.791.267,00	19,57%	318.791.267,00	19,74%	100%		
TOTAL PROGRAMA 0089		**318.791.267,00**	**19,57%**	**318.791.267,00**	**19,74%**	**100%**		
0536	Pensões Indenizatórias Decorrentes de Legislação Especial e/ou Decisões Judiciais	93.477,00	0,01%	93.476,98	0,01%	100%		
TOTAL PROGRAMA 0909		**93.477,00**	**0,01%**	**93.476,98**	**0,01%**	**100%**		
0005	Cumprimento de Sentença Judicial Transitada em Julgado (Precatórios) Devida pela União, Autarquias e Fundações Públicas	248.661.228,00	15,27%	247.455.830,97	15,32%	99,52%		
00G5	Contribuição da União, de suas Autarquias e Fundações para o Custeio do Regime de Previdência dos Servidores Públicos Federais Decorrente do Pagamento de Precatórios e Requisições de Pequeno Valor	23.893.863,00	1,47%	23.890.323,18	1,48%	99,99%		
0625	Cumprimento de Sentença Judicial Transitada em Julgado de Pequeno Valor Devida pela União, Autarquias e Fundações Públicas	35.742.259,00	2,19%	35.741.258,20	2,21%	100%		
TOTAL PROGRAMA 0901		**308.297.350,00**	**18,93%**	**307.087.412,35**	**19,02%**	**99,61%**		

Ação Orçamentária		Dotação Autorizada		Dotação Executada		Índice de Execução	Meta Física Prevista na LOA 2016[1]	Meta Física Executada
Código	Título	LOA + Suplementações + Destaques Recebidos – Cancelamentos – Destaques Concedidos		Despesa Liquidada, Incluídos Restos a Pagar		(b) / (a)		
		Valor (a)	(a) / ∑(a)	Valor (b)	(b) / ∑(b)			
6359	Apreciação e Julgamento de Causas	4.120,00	-	4.120,00	-	100%		
TOTAL PROGRAMA 0565		**4.120,00**	**-**	**4.120,00**	**-**	**100%**		
4234	Apreciação e Julgamento de Causas	2.335,68	-	2.335,68	-	100%		
TOTAL PROGRAMA 0567		**2.335,68**	**-**	**2.335,68**	**-**	**100%**		
4257	Apreciação e Julgamento de Causas	8.578,00	-	8.578,00	-	100%		
20TP	Pagamento de Pessoal Ativo	74.575,69	-	74.575,69	-	100%		
2004	Assistência Médica e Odontológica aos Servidores, Empregados e seus Dependentes.	2.552.415,16	0,16%	2.552.415,16	0,16%	100%		
09HB	Contribuição da União	6.637,28	-	6.637,28	-	100%		
TOTAL PROGRAMA 0569		**2.642.206,13**	**0,16%**	**2.642.206,13**	**0,16%**	**100%**		
20TP	Pagamento de Pessoal Ativo	69.429,45	-	69.429,45	-	100%		
4264	Capacitação	1.557,12	-	1.557,12	-	100%		
TOTAL PROGRAMA 0581		**70.986,57**	**-**	**70.986,57**	**-**	**100%**		
TOTAL GERAL		**1.628.796.238,26**		**1.614.853.472,43**		**99,14%**		

FONTES: SIAFI 2016, LOA 2016, Boletim Estatístico do STJ – Dezembro/2016 e RG 2016.
NOTA: [1] Na LOA 2016, a meta física prevista para as ações *14PU – Construção do Bloco G da Sede do STJ*, *14PV – Construção do Bloco Anexo de Apoio II* e *157T – Construção do Edifício-Sede da ENFAM* era de 1% para cada uma delas.

63. Além da *performance* geral, também foi avaliada a execução individual das ações orçamentárias.

64. Excluídas as ações não realizadas, conforme já tratado, relativamente a obras civis, a maioria das ações apresentou um percentual de execução superior a 90%. Apenas uma delas, a ação *00M1 – Benefícios Assistenciais Decorrentes do Auxílio-Funeral e Natalidade*, apresentou

percentual de execução de 73,28%. No entanto, por se tratar de ação associada ao pagamento de benefícios, as metas orçamentárias são estimativas e sofrem influências de fatores externos que não podem ser controlados pelo órgão. Portanto, não cabem maiores avaliações sobre sua execução.

65. A execução orçamentária de todas as ações no exercício de 2016 foi superior à execução apurada em 2015, especialmente em decorrência do corte já referenciado neste relatório, o que exigiu atuação mais eficiente da Administração nesse tema. A despesa materialmente mais significativa, responsável por 81,46% do total da despesa executada, é a relacionada ao pagamento de Pessoal e Encargos Sociais. As ações relativas ao pagamento de pessoal ativo e inativo e à contribuição previdenciária patronal possuem seus recursos alocados exclusivamente nesse GND, enquanto as ações relativas ao pagamento de precatórios e sentenças de pequeno valor possuem cerca de 97% dos seus recursos nesse agregador.

66. Excetuando-se as ações relacionadas ao GND 1, a ação *Apreciação e Julgamento de Causas*, na qual estão inclusas as despesas com a manutenção geral do STJ, possui maior representatividade orçamentária (11,59% do total executado).

67. A avaliação da execução das metas físicas baseou-se na verificação do seu cumprimento e na razoabilidade do seu planejamento, mediante a comparação entre as metas previstas e as realizadas.

68. No que tange à taxa de processos julgados, indicador previsto para a ação *Apreciação e Julgamento de Causas*, o índice estimado para o exercício foi superado em 15,93%. O desempenho judicante do órgão, com o qual se relaciona diretamente a meta física da ação, será mais bem explorado no item II.2 – Análise do Desempenho da Atividade Judicante.

69. A ação *Comunicação e Divulgação Institucional* apresentou resultado 16,36% inferior à meta física planejada. Conforme RG 2016, a justificativa para o resultado estaria apresentada no item 8.7 do relatório, entretanto, não foi possível identificar tal justificativa, embora estejam apresentados, no referido relatório, os principais resultados obtidos por meio da execução dos contratos relacionados a ações de publicidade e propaganda.

70. Conforme RG 2016, a ação *Implantação e Modernização de Infraestrutura de TI* está dividida em três planos orçamentários, dos quais dois não foram executados. Logo, os recursos que restaram na ação, após o corte orçamentário e os remanejamentos realizados, foram todos associados à execução do plano orçamentário residual, PO 0002 – Secretaria de Tecnologia da Informação e Comunicação. Ainda segundo o RG 2016, para esse plano orçamentário foi consignada a meta física de 10% de sistema implantado. Portanto, da meta prevista na LOA 2016 (14% de sistema implantado) 71,43% referia-se ao mencionado PO. Diante do *deficit* identificado, considerando que tal ação configura-se em um projeto, não relacionado, portanto, a despesas que se realizam de modo contínuo e permanente, é natural que tenha recaído sobre ela os cortes mais representativos, o que justifica a meta executada. Observe-se, que esse foi o único projeto do órgão para o qual efetivamente foram alocados recursos na LOA 2016.

71. Quanto à ação *Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados*, conforme RG 2016, a meta foi alterada de 7.500 para 5.000 magistrados capacitados, em observância aos questionamentos do TCU (TC-027.511/2015-4) e da AUD sobre a discrepância entre a meta

planejada e a executada. Essa discrepância vinha se repetindo desde 2011, tendo sido recomendada a revisão da metodologia utilizada para o planejamento da meta. De acordo com a análise da própria ENFAM, a meta ainda não reflete a capacidade operacional da unidade, estando em curso estudos para reformulação do indicador, de forma que possa aferir melhor os resultados.

72. Constam no RG 2016 metas associadas à capacitação de recursos humanos e à gestão do sistema integrado de informação (POs 002 e 006 relacionados à ação *Apreciação e Julgamento de Causas*). Conforme o relatório, no que tange à capacitação dos servidores, a meta proposta, que era de oferecer 6.000 oportunidades de capacitação, foi superada, tendo sido oferecidas 7.268 oportunidades de capacitação. Segundo o relatório, mesmo diante de um quadro de restrição de despesas, diversos fatores influenciaram o resultado, entre eles o aumento de vagas na metodologia "a distância" e a oferta de eventos com grande número de vagas, como palestras e simpósios. Quanto à gestão do sistema integrado de informação, a meta proposta, que era implantar 21% dos sistemas previstos, não foi alcançada, tendo sido implantados 5,60%. Nesse caso, a baixa execução relaciona-se com a restrição orçamentária sofrida.

73. Por fim, é ainda apresentado, no RG 2016, a previsão e o número de servidores efetivamente beneficiados pelas ações *Assistência Médica e Odontológica*, *Assistência Pré-Escolar*, *Auxílio-Alimentação* e *Auxílio-Transporte*, todas relacionadas ao pagamento de benefícios, cujas metas são estimativas e sofrem influências de fatores externos que não podem ser controlados pelo órgão, não cabendo, portanto, maiores análises por parte desta unidade de auditoria.

II.1.3. Execução do Orçamento Estratégico

74. No quadro a seguir, apresenta-se a execução da parcela do orçamento do STJ destinada à execução de despesas associadas às iniciativas estratégicas definidas no Plano Estratégico do órgão. Ressalte-se que diversas outras ações estratégicas são realizadas sem a destinação específica de recursos do orçamento, sendo executadas pelo corpo técnico do Tribunal, ou, ainda, por meio da utilização de tecnologias cedidas gratuitamente por outros órgãos.

Quadro 8 – Execução do Orçamento Estratégico

Ação Orçamentária	Grupo de Despesa	Projeto Estratégico	Valor Planejado	Valor Executado	Crédito Disponível em 31/12/2016
Apreciação e Julgamento de Causas no STJ	3	Alinhamento STJ 2020	29.480,00	30.796,87	11.216.451,73
		Aprimore STJ	340.000,10	0,00	
		Programa de Gestão Documental STJ	0,32	0,00	
		Semear Inclusão	60.000,40	0,00	
	4	Aprimore	1,00	0,00	72.872.93
		Programa de Gestão Documental STJ	0,37	14.650,00	
Assistência Médica e Odontológica aos Servidores, Empregados e seus Dependentes.	3	Semear Inclusão*	220.725,48	290.305,61	0,00
Comunicação e Divulgação	3	Portal 2020*	560.349,60	367.574,66	37.224,88
		Portal 2020	7.900,00	0,00	

Ação Orçamentária	Grupo de Despesa	Projeto Estratégico	Valor Planejado	Valor Executado	Crédito Disponível em 31/12/2016
Institucional	4	Portal 2020	9.000,00	0,00	16.718,16
Implantação e Modernização de Infraestrutura de TI	3	Ampliação do Sistema de Circuito Fechado de TV – CFTV	2.000.000,00	0,00	38.256,29
		Modernização do Sistema de Controle de Acesso	1.257.906,25	0,00	
	4	Modernização do Sistema de Controle de Acesso	4.851.569,00	0,00	134,37
Total Geral			**9.336.932,52**	**703.327,14**	**11.381.658,36**

FONTE: Informações prestadas pela Assessoria de Modernização e Gestão Estratégica – AMG e SIAFI 2016.
NOTA: Despesas relacionadas aos Contratos STJ 037/2015 e 024/2014.

75. Conforme apresentado no Quadro 8, o saldo orçamentário restante na maioria das ações realmente não permitia a execução das iniciativas estratégicas propostas. Excetua-se a ação *Apreciação e Julgamento de Causas* (GND 3). No entanto, considerando que a ação abarca a maioria das despesas de manutenção do órgão e que as estimativas efetuadas nem sempre correspondem ao valor efetivamente executado, bem como a situação de restrição orçamentária sofrida, a opção pela inexecução das iniciativas muito provavelmente refletiu a postura de prudência da Administração.

76. Porém, foi recomendado à Administração que priorizasse a execução das despesas associadas às iniciativas estratégicas, solicitando aos gestores responsáveis que adotassem tempestivamente todos os procedimentos necessários a sua execução.

II.1.4. Avaliação Quanto à Conformidade da Inscrição e da Execução de Restos a Pagar não Processados

77. O valor total de Restos a Pagar não Processados inscritos em 2016 para execução em 2017 foi de R$ 65.090.167,95. Parte desse valor refere-se à reinscrição de empenhos, conforme Quadro a seguir.

Quadro 9 – Restos a Pagar não Processados Reinscritos

Ano de Inscrição	Montante Reinscrito
2008	300.090,75
2010	308.258,65
2012	1.929.902,21
2013	4.037.955,53
2014	10.388.651,57
2015	5.943.091,56
TOTAL	**22.907.950,27**

FONTE: SIAFI 2016

78. Os valores reinscritos para execução em 2017 decorrem de solicitação dos gestores, considerando as situações a seguir descritas.

79. Com relação ao exercício de 2008, o saldo refere-se à aplicação de penalidade por atraso na execução do Contrato STJ 201/2007. Não tendo obtido êxito nos recursos impetrados junto à administração do Tribunal, a contratada ingressou com ação judicial que tramita no âmbito da 16ª Vara Federal, sob n. 0006760-91.2014.4.01.3400, cabendo à administração aguardar o deslinde da ação para fins de destinação dos recursos.

80. Os valores do exercício de 2010 referem-se ao Contrato STJ 101/2009, cujos faturamentos dos meses de agosto e setembro de 2010 foram devolvidos à contratada em razão de impropriedades no recolhimento de parcelas devidas ao INSS e não comprovação de quitação de recisões trabalhistas, em especial da multa do FGTS. Comprovada posteriormente a quitação das obrigações pendentes, a administração realizou os procedimentos inerentes à liquidação da despesa, porém, como a contratada encontra-se em processo de recuperação judicial, sob o n. 2015.01.145549-8, com as contas bancárias bloqueadas judicialmente para movimentação, não foi possível realizar o pagamento. Foi comunicado à Assessoria Jurídica o valor líquido devido à empresa, com o objetivo de informar a existência do referido crédito ao Juízo da Vara de Falências, Recuperações Judiciais, Insolvência Civil e Litígios Empresariais do Distrito Federal.

81. No que tange a 2012, destaca-se o valor de R$ 1.805.288,45 (2012NE000799) relativo ao pagamento do Precatório 1859, cuja liberação está condicionada à decisão definitiva sobre a Ação Rescisória 4979/DF.

82. Em relação ao exercício de 2013, os valores reinscritos para execução em 2017 de maior materialidade são: R$ 817.920,00 (2013NE003092) e R$ 3.215.602,25 (2013NE003097), que representam 99% do montante reinscrito. Embora a Administração tenha decidido não dar continuidade à execução do objeto do Contrato STJ 106/2013, relacionado aos empenhos citados, o gestor solicitou a reinscrição do saldo, pois, segundo ele, foram identificadas pendências a serem sanadas com a empresa. Existe no Tribunal processo administrativo objetivando apurar irregularidades na contratação do projeto e apuração de irregularidades dessa contratação pela Polícia Federal, conforme IPL n.0466/2015 – SR/DPF/DF.

83. Quanto ao exercício de 2014, o montante de R$ 9.838.471,24 relaciona-se a despesas com aquisições de equipamentos e contratação de serviços de Tecnologia da Informação (2014NE000807, 2014NE001183 e 2014NE001185), respondendo por 94,63% do total reinscrito. Ressalte-se que os contratos encontram-se encerrados, mas segundo os respectivos gestores, restam pendências a serem sanadas.

84. Por fim, no que tange aos valores de 2015, cerca de 40% (R$ 2.921.371,69) referem-se a despesas com Pessoal e Encargos Sociais do órgão, e o restante a diversas despesas pendentes, conforme informado pelos gestores.

85. Deduzidas as reinscrições, o montante inscrito em 2016 foi de R$ 42.182.217,68. O quadro a seguir apresenta a composição dos valores inscritos em Restos a Pagar não Processados, por grupo de despesa.

Quadro 10 – Composição das Inscrições em Restos a Pagar não Processados

Triênio 2014 – 2016							
Exercício Financeiro (A)	Total Inscrito	Grupo 1 Despesas de Pessoal		Grupo 3 Despesas Correntes		Grupo 4 Despesas de Capital	
	Valor (B)	Valor (C)	(D) = (C)/(B)	Valor (E)	(F) = (E)/(B)	Valor (G)	(H) = (G)/(B)
2014	80.447.146,91	25.520.501,10	31,72%	42.507.216,02	52,84%	12.419.429,79	15,44%
2015	109.676.177,94	40.424.213,66	36,86%	57.761.376,74	52,66%	11.490.587,54	10,48%
2016	42.182.217,68	5.626.833,79	13,34%	17.994.285,10	42,66%	18.561.098,79	44,00%

FONTE: SIAFI 2014, 2015 e 2016.

86. Realizada a análise da adequação da inscrição dos empenhos em Restos a Pagar não Processados, constatou-se a ocorrência de falhas já identificadas em anos anteriores tais como inscrições de empenhos ordinários já pagos, cujo saldo remanescente refere-se a glosas efetuadas; de empenhos relativos a contratos com vigências encerradas; e de empenho emitido em duplicidade. Entretanto, o volume de falhas foi menor do que o identificado nos anos anteriores. No entanto, tal redução pode não estar relacionada à melhoria nos controles internos administrativos da unidade e sim à falta de recursos no decorrer do exercício e a consequente necessidade de melhor geri-los. Observa-se que, no exercício de 2016, a inscrição em Restos a Pagar não Processados teve um decréscimo de aproximadamente 60% em comparação ao valor total inscrito em 2015. Houve redução significativa nos valores inscritos relativos às despesas correntes e de pessoal.

87. A relação entre os montantes da inscrição em Restos a Pagar não Processados e da dotação autorizada foi de 2,59% (Quadro 2), índice bem inferior aos percentuais apurados nos exercícios anteriores.

88. No que tange às despesas correntes e de capital, os empenhos inscritos com valores mais representativos relacionam-se à aquisição de equipamentos de informática, entre eles microcomputadores e *switches*, e de licenças de *softwares*, em especial de *software* de gestão integrada de saúde. Por fim, estão inseridos nesses grupos os empenhos referentes às despesas contratuais, cujas faturas relativas ao mês de dezembro são apresentadas para pagamento no exercício de 2017.

89. A execução dos Restos a Pagar não Processados no exercício de 2016 encontra-se apresentada no Quadro 11 do Relatório de Gestão 2016. Do montante inscrito em Restos a Pagar não Processados em 2015 para execução em 2016, 8,29% foram cancelados, 85,61% foram pagos e 6,10% restaram a pagar.

90. No próximo demonstrativo, encontra-se listada a execução acumulada de Restos a Pagar não Processados nos últimos oito exercícios.

Quadro 11 – Execução Acumulada de Restos a Pagar não Processados – Posição em 31/12/2016

Exercício da Inscrição	Valor Inscrito (A)	Valor Cancelado	Valor Pago (B)	Valor Reinscrito (Para execução em 2017)	(B)/(A)
2008	36.081.472,19	9.785.190,35	25.847.978,75	448.303,09*	71,64%
2009	60.763.449,61	9.696.517,27	51.066.932,34	-	84,04%
2010	47.860.419,40	16.587.368,50	30.964.792,25	308.258,65	64,70%
2011	96.286.993,30	37.859.176,62	58.427.816,68	-	60,68%
2012	52.761.608,15	9.313.283,58	41.518.422,36	1.929.902,21	78,69%
2013	75.000.338,27	9.436.405,32	61.525.977,42	4.037.955,53	82,03%
2014	80.447.146,91	11.081.039,31	58.969.298,62	10.396.808,98**	73,30%
2015	109.676.177,94	9.095.121,60	93.890.517,95	6.690.538,39	85,61%

FONTE: SIAFI 2016 e 2017
NOTAS:
* Inclui o valor de R$ 148.212,34 (2008NE002130) de Restos a Pagar não Processados Liquidados a Pagar transferido para Restos a Pagar Processados – Inscritos.
** Inclui o valor de R$ 8.157,41 (2014NE0001741) de Restos a Pagar não Processados Liquidados a Pagar transferido para Restos a Pagar Processados – Inscritos.

91. Os índices de execução relativos aos exercícios de 2010 e 2011 refletiram a fragilidade dos procedimentos efetuados no encerramento do exercício, que acabaram por permitir a inscrição de empenhos que não seriam liquidados. A triagem que deveria ocorrer antes do encerramento foi efetivamente realizada no exercício seguinte, o que gerou os cancelamentos apresentados.

92. A média de execução dos Restos a Pagar não Processados nos últimos quatro anos foi de 79,9% e o índice de execução em 2016 foi de 85,61%, portanto, superior à média. Em virtude do disposto no inciso I do § 1º do artigo 1º da Emenda Constitucional 95, de 15 de dezembro de 2016, é possível que esse resultado seja consequência dos esforços da Administração para executar tempestivamente os Restos a Pagar inscritos, objetivando garantir recursos para o orçamento de 2017.

93. Resta mencionar, quanto à execução de Restos a Pagar não Processados em 2016, a ocorrência de pagamento de despesas cujas competências não se encontravam abrangidas pelo empenho de RP utilizado. Como já apresentado neste relatório, foi efetuado o pagamento da incorporação de 13,23% aos salários dos servidores e de passivos de mesma origem (Processo STJ 5.868/2016). Conforme Documento SGP 0630060 contido no processo, o montante relativo a despesas de servidores ativos de competência 2013 era de R$ 14.630.832,34. Tais despesas deveriam ser apropriadas por meio do empenho 2014NE000008 (elemento de despesa 92 - Despesas de Exercícios Anteriores). No entanto, conforme Documento 0376750 contido no mesmo processo, elaborado pela Secretaria de Orçamento e Finanças - SOF, o valor apropriado no

empenho foi de R$ 20.274.786,04, superior, portanto, ao montante informado, o que indica o pagamento de despesas de competências posteriores por meio do mesmo empenho. Ressalte-se que não foram pagas despesas de competências anteriores a 2013. Outras inconsistências de mesma natureza podem ser observadas por meio do confronto dos documentos mencionados. Além disso, constatou-se a apropriação de despesas do exercício de 2016, relativas ao elemento 01(Aposentadorias do RPPS), por meio do empenho 2016NE000703 referente ao elemento de despesa 92 (Despesas de Exercícios Anteriores).

94. Diante do exposto, foi recomendado à Administração que, em situações futuras, observe a competência dos empenhos inscritos em Restos a Pagar não Processados antes de executar despesas de exercícios anteriores.

II.1.5. Evolução do Orçamento do STJ

95. Nos últimos três exercícios, o orçamento do STJ representou, em média, 3,22% do orçamento destinado ao Poder Judiciário Federal, conforme se pode observar no Quadro 12, a seguir.

Quadro 12 – Participação dos Órgãos no Orçamento do Poder Judiciário Federal (Dotação Incial – LOA)

Órgão	Dotação Autorizada (LOA)					
	2014		2015		2016	
	Valor (a)	% (a) / ∑(a)	Valor (b)	% (b) / ∑(b)	Valor (c)	% (c) / ∑(c)
Superior Tribunal de Justiça	1.133.154.967,00	3,25	1.301.664.660,00	3,39	1.164.743.540,00	3,03%
Supremo Tribunal Federal	564.146.036,00	1,62	603.855.678,00	1,57	554.750.410,00	1,44%
Conselho Nacional de Justiça	219.262.114,00	0,63	285.360.365,00	0,74	218.952.516,00	0,57%
Justiça Federal	8.998.633.172,00	25,81	10.192.650.978,00	26,55	9.797.077.381,00	25,49%
Justiça Militar	434.709.854,00	1,25	464.278.536,00	1,21	436.744.289,00	1,14%
Justiça Eleitorial	6.077.120.836,00	17,43	6.564.757.818,00	17,10	6.846.524.634,00	17,81%
Justiça do Trabalho	15.410.737.549,00	44,21	16.676.696.355,00	43,45	17.126.685.840,00	44,55%
Justiça do Distrito Federal e dos Territórios	2.020.784.552,00	5,80	2.295.592.718,00	5,98	2.294.628.268,00	5,97%
TOTAL	**34.858.549.080,00**	**-**	**38.384.857.108,00**	**-**	**38.440.106.878,00**	**-**

FONTE: Leis Orçamentárias de 2014, 2015 e 2016.

96. Em 2016, apenas as Justiças Eleitoral e do Trabalho apresentaram aumento em suas dotações, conforme Quadro 13 a seguir, onde são apresentados os percentuais de variação da dotação de cada órgão em relação ao ano anterior.

Quadro 13 – Percentual de Variação do Orçamento em Relação ao Ano Anterior

Órgão	Dotação Autorizada (LOA)				
	2014	2015		2016	
	Valor (a)	Valor (b)	% (b)/(a)	Valor (c)	% (c)/(b)
Superior Tribunal de Justiça	1.133.154.967,00	1.301.664.660,00	114,87	1.164.743.540,00	89,48
Supremo Tribunal Federal	564.146.036,00	603.855.678,00	107,04	554.750.410,00	91,87
Conselho Nacional de Justiça	219.262.114,00	285.360.365,00	130,15	218.952.516,00	76,73
Justiça Federal	8.998.633.172,00	10.192.650.978,00	113,27	9.797.077.381,00	96,12
Justiça Militar	434.709.854,00	464.278.536,00	106,80	436.744.289,00	94,07
Justiça Eleitorial	6.077.120.836,00	6.564.757.818,00	108,02	6.846.524.634,00	104,29
Justiça do Trabalho	15.410.737.549,00	16.676.696.355,00	108,21	17.126.685.840,00	102,70
Justiça do Distrito Federal e dos Territórios	2.020.784.552,00	2.295.592.718,00	113,60	2.294.628.268,00	99,96
TOTAL	**34.858.549.080,00**	**38.384.857.108,00**	**110,12**	**38.440.106.878,00**	**100,14**

FONTE: Leis Orçamentárias de 2014, 2015 e 2016.

97. Como pode ser observado, em 2016, o orçamento do STJ apresentou um decréscimo de 10,52% em relação ao orçamento do ano de 2015, sendo que apenas o Conselho Nacional de Justiça – CNJ apresentou um decréscimo superior, de 23,27%. De qualquer forma, com exceção das Justiças Eleitoral e do Trabalho, todas as demais unidades orçamentárias do Poder Judiciário da União apresentaram redução em seus orçamentos.

Quadro 14 – Percentuais em Relação ao PIB

Exercícios	Dotação Orçamentária (LOA)		PIB (Preços Correntes) (c)	Percentual em Relação ao PIB	
	Poder Judiciário Federal (a)	STJ (b)		Poder Judiciário Federal (a)/(c)	STJ (b)/(c)
2014	34.858.549.080,00	1.133.154.967,00	5.778.953.000.000,00	0,6032%	0,0196%
2015	38.384.857.108,00	1.301.664.660,00	6.000.570.460.099,99	0,6397%	0,0217%
2016	38.440.106.878,00	1.164.743.540,00	6.266.894.736.443,86	0,6134%	0,0186%

FONTE: *Banco Central do Brasil, Indicadores Econômicos Consolidados. Disponível em http://www.bcb.gov.br/pec/Indeco/Port/indeco.asp, consulta em 29/03/2017.

98. Conforme Quadro 14, em 2016, a relação percentual entre o valor do orçamento do Poder Judiciário e do STJ e o valor do Produto Interno Bruto – PIB decresceu em comparação com o ano anterior. No caso do STJ, essa relação apresentou um resultado inferior ao apurado também em 2014.

99. É necessário avaliar essa evolução em comparação com a da inflação no período, de forma a separar o montante associado à recomposição dos valores e o relativo ao ganho real.

Apresentam-se, nos demonstrativos a seguir, os orçamentos relacionados a dois índices de preços, o Índice Nacional de Preços ao Consumidor – IPCA Amplo, apurado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, e o Índice Geral de Preços – IGP-M, apurado pela Fundação Getúlio Vargas - FGV.

Quadro 15 – Evolução do Orçamento x Índices de Preços

Exercícios	Dotação Orçamentária (LOA)		Percentual de Variação do Orçamento em Relação ao Exercício Anterior		IPCA* Acumulado no Ano	IGP-M* Acumulado no Ano
	Poder Judiciário Federal	STJ	Poder Judiciário Federal	STJ		
2010	27.354.726.797,00	886.662.747,00	-	-	5,91	11,32
2011	27.475.738.941,00	942.244.077,00	0,44	6,27	6,50	5,10
2012	30.074.945.511,00	964.712.754,00	9,46	2,38	5,84	7,81
2013	31.077.965.886,00	1.023.485.635,00	3,34	6,09	5,91	5,53
2014	34.858.549.080,00	1.133.154.967,00	12,16	10,72	6,41	3,67
2015	38.384.857.108,00	1.301.664.660,00	10,12	14,87	10,67	10,54
2016	38.440.106.878,00	1.164.743.540,00	0,14	-10,52	6,29	7,19

FONTE: *Indicadores: IBGE – Sistema Nacional de Índices de Preços ao Consumidor IPCA e INPC – Abril de 2016. Disponível em http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/indicadores/precos/inpc_ipca/defaultseriesHist.shtm e IGP-M disponível em http://portalbrasil.net/igpm.htm

Quadro 16 – Orçamento Atualizado pelo IPCA

Exercícios	Dotação Orçamentária (LOA)	
	Poder Judiciário Federal	STJ
2010	27.354.726.797,00	886.662.747,00
Valores Atualizados pelo IPCA – Amplo Acumulado no Período (01/2010 a 01/2016) – 50,79151%		
2016	41.248.605.593,57	1.337.012.144,81

FONTE: Foi utilizada a calculadora disponível em http://www3.bcb.gov.br/CALCIDADAO/publico/corrigirPorIndice.do?method=corrigirPor

Quadro 17 – Orçamento Atualizado pelo IGP-M

Exercícios	Dotação Orçamentária (LOA)	
	Poder Judiciário Federal	STJ
2010	27.354.726.797,00	886.662.747,00
Valores Atualizados pelo IGP-M (01/2010 a 01/2016) – 54,28801%		
2016	42.205.063.616,03	1.368.014.307,76

FONTE:: Foi utilizada a calculadora disponível em http://www3.bcb.gov.br/CALCIDADAO/publico/corrigirPorIndice.do?method=corrigirPor

100. Por meio dos quadros apresentados, pode-se apurar a perda real no período 2010 a 2016, mesmo considerando as variações decorrentes das particularidades orçamentárias inerentes a

cada um dos órgãos do Poder, em especial a redução nas dotações das ações Implantação de Sistema Integrado de Gestão da Informação Jurisdicional (e-Jus) e Desenvolvimento e Implantação do Sistema de Processo Judicial Eletrônico no STJ – PJe, conforme a seguir:

- IPCA-Amplo – Poder Judiciário Federal – R$ 2.808.498.715,57, que representa um decréscimo de 6,81% em comparação com a dotação orçamentária do exercício de 2010 corrigida; STJ – R$ 172.268.604,81, que representa um decréscimo de 12,88% em comparação com a dotação orçamentária do exercício de 2010 corrigida.
- IGP-M - Poder Judiciário Federal – R$ 3.764.956.738,03, que representa um decréscimo de 8,92% em comparação com a dotação orçamentária do exercício de 2010 corrigida; STJ – R$ 203.270.767,76, que representa um decréscimo de 14,86% em comparação com a dotação orçamentária do exercício de 2010 corrigida.

101. Conforme apresentado, considerando qualquer um dos índices utilizados, o orçamento do STJ sofreu, nos últimos seis anos, uma redução real de no mínimo 13%, superior à perda sofrida pelo Poder Judiciário Federal no mesmo período, que foi de 7%.

102. Considerando que nos últimos anos o STJ ampliou o quadro de servidores, o número de funções e cargos comissionados, o quantitativo de profissionais terceirizados e teve seus custos de manutenção majorados pelo efeito da inflação, deduz-se que os recursos associados à reposição das perdas inflacionárias nos salários foram utilizados para fazer frente à expansão e à manutenção dos serviços. Logo, os servidores recebem hoje, em termos reais, menos do que recebiam em 2010.

103. Esse fato foi também constatado pelo TCU, conforme contido no Acórdão TCU 1.295/2015 – Plenário. Segundo o citado acórdão, as despesas com pessoal do Poder Judiciário Federal aumentaram, no período de 2010 a 2014, 19,33% contra uma inflação oficial acumulada de 34,53%. Ressalte-se que o aumento das despesas resulta também do incremento do quadro efetivo, do número de funções e cargos em comissão e do número de novas aposentadorias e pensões no período.

104. Com a implementação do aumento instituído por meio da Lei 13.317/2016, parte dessas perdas deverá ser reposta. O reajuste será efetuado em parcelas a serem implantadas até 1º de julho de 2019, refletindo no Vencimento Básico – VB em 12% e no aumento do percentual da Gratificação por Atividade Judiciária – GAJ de 90% para 140%. Além disso, a mesma lei reajustou os Cargos em Comissão – CJ de níveis de 2 a 4 em 25% e, de nível 1, em 16%.

105. Ao utilizar o IGP-M para atualizar a dotação orçamentária do exercício de 2010 do Tribunal, por grupo de despesa, percebe-se que todos os GNDs sofreram redução, merecendo destaque o grupo de investimentos, que apresentou um decréscimo de aproximadamente 35%. A dotação destinada ao pagamento de outras despesas correntes foi a que sofreu menor impacto, aproximadamente 8%, sendo o decrécimo no GND 1 de cerca de 16%.

Quadro 18 – Orçamento do STJ Atualizado pelo IGP-M por Grupo de Despesa

	Dotação Orçamentária (LOA)			
Grupo de Despesa	**2010**	**2010 Atualizado**	**2016**	**Variação**
1 – Pessoal e Encargos Sociais	683.525.632,00	1.054.598.095,45	884.297.177,00	-170.300.918,45
3 – Outras Despesas Correntes	185.895.115,00	286.813.873,62	263.285.856,00	-23.528.017,62
4 – Investimentos	17.242.000,00	26.602.338,68	17.160.507,00	-9.441.831,68

FONTE: Foi utilizada a calculadora disponível em
http://www3.bcb.gov.br/CALCIDADAO/publico/corrigirPorIndice.do?method=corrigirPor

106. Diante do atual cenário econômico e da publicação da Emenda Constitucional 95/2016, que limita por vinte anos os gastos públicos, a situação orçamentária do STJ tende a se agravar, impondo aos gestores a adoção de novas medidas para minimizar os custos e permitir investimentos indispensáveis à melhoria da prestação jurisdicional.

II.1.6. Análise das informações sobre desempenho orçamentário apresentadas no Relatório de Gestão 2016

107. Os dados apresentados no Relatório de Gestão 2016, relativos ao desempenho orçamentário do Tribunal, foram avaliados pela equipe de auditoria para cumprimento do disposto no artigo 20 da DN TCU 156/2016, não tendo sido identificadas inconformidades, o que é indício de melhoria dos controles administrativos relativos aos procedimentos adotados para elaboração das informações.

108. Cabe ressaltar apenas a inclusão, no Quadro 7 – Quadro de Despesas Primárias Discricionárias do referido relatório, de informação sobre a meta física prevista para a ação orçamentária *Implantação e Modernização de Infraestruturas de Tecnologia* divergente da constante da LOA 2016. A meta apresentada na lei é de 14% e não 10%. Entretanto, no texto inserido após o quadro, é informado que a meta de 10% refere-se apenas ao PO 0002 – Secretaria de Tecnologia da Informação e Comunicação, o único a ser executado no exercício.

II.2. Análise do Desempenho da Atividade Judicante

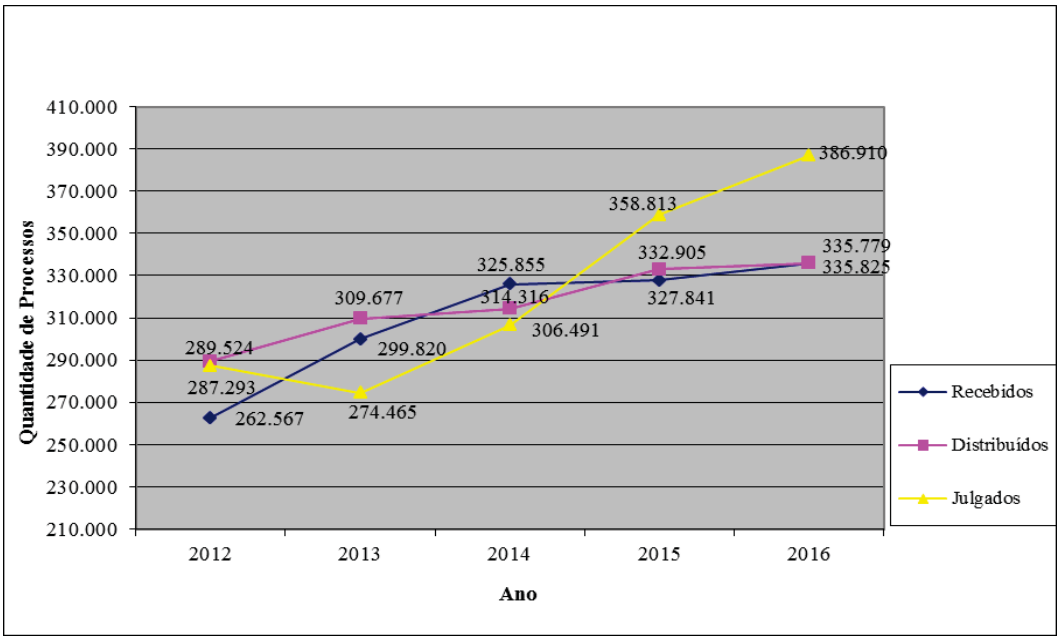
109. No período de 1º de janeiro a 31/8/2016, a presidência do Tribunal foi exercida pelo Ministro Francisco Falcão que, durante sua gestão, empreendeu esforços para promover a celeridade na prestação jurisdicional. O Ministro Herman Benjamin, durante sessão da Corte Especial, destacou a *atuação decisiva para alterar o texto do novo Código de Processo Civil (CPC), que inicialmente excluía o juízo de admissibilidade dos recursos especiais. Sem essa atuação o STJ receberia uma enxurrada de processos.*

110. No mesmo sentido vem atuando a Ministra Laurita Vaz, que adotou ações buscando agilizar os julgamentos, aumentar a produtividade e reduzir o estoque de processos, dentre as quais citam-se a implantação de força tarefa para redução do acervo e a criação do plenário virtual, concebido para o julgamento eletrônico de embargos de declaração e agravos (exceto os da área criminal). Ressalte-se, ainda, a mobilização dos ministros do STJ para a aprovação, em segundo turno, da Proposta de Emenda à Constituição – PEC 209/2012 pela Câmara dos Deputados, que estabelece um filtro de admissibilidade para os recursos especiais submetidos ao Tribunal. Em seu discurso de posse, conforme excerto a seguir, a ministra reconheceu as dificuldades atuais e ressaltou os resultados alcançados nas gestões anteriores.

> [...] temos enfrentado um crescimento anual e progressivo na quantidade de processos distribuídos a cada um dos ministros que integram o STJ. As alterações legislativas e as adaptações da estrutura interna do tribunal não têm sido suficientes para acompanhar essa demanda crescente, muito embora se reconheça um esforço hercúleo dos ministros e dos servidores, com resultados surpreendentes de produtividade [...] Muitas das medidas que foram adotadas em gestões passadas lograram êxito, no sentido de aprimorar e acelerar o processamento e julgamento dos recursos, atendendo satisfatoriamente as metas estabelecidas pelo CNJ, notadamente a implementação do processo eletrônico, que propiciou uma expressiva celeridade na tramitação dos feitos submetidos ao STJ. No entanto, mesmo alcançando marcas importantes, precisamos "cortar o mal pela raiz" [...].

111. O resultado das ações adotadas encontra-se evidenciado no Gráfico 3.

Gráfico 3 – Demonstrativo da Evolução do Quantitativo de Processos Recebidos, Distribuídos e Julgados (2012 a 2016).



FONTE: Relatório Estatístico do STJ 2016

112. Os dados apresentados demonstram o crescimento anual no número dos processos recebidos, que ocorreu de forma menos acelerada nos últimos dois anos. Demonstram, também, os

resultados das ações empreendidas, evidenciados na curva ascendente dos processos julgados. Outro resultado demonstrado no gráfico é a desaceleração da curva de distribuição. Ao contrário do que parece, trata-se de um dado positivo, que retrata a melhoria nos processos internos de trabalho, sobretudo da triagem inicial, responsável pela não distribuição de feitos que não atendem aos requisitos mínimos de admissibilidade. Esse procedimento descongestiona os gabinetes e tem reflexo direto no aumento da quantidade de julgados.

113. No entanto, existe um limite para a maximização desses resultados, imposto pela infraestrutura de recursos humanos, tecnológicos e, sobretudo, de recursos orçamentários disponíveis. Portanto, além das melhorias nos processos internos, as sucessivas gestões do STJ vêm envidando esforços para viabilizar alterações legislativas e medidas alternativas que resultem na redução da quantidade e melhora na seletividade dos processos submetidos ao Tribunal.

114. Como já mencionado, atua-se hoje no sentido de sensibilizar o Congresso Nacional quanto à necessidade urgente da aprovação da PEC 209/2012, recebida no Senado Federal em 21/03/2017 como PEC 10/2017 – a PEC da Relevância. A título de esclarecimento, a referida PEC teve origem em proposição aprovada pelo Pleno do STJ em março de 2012, com o objetivo de estabelecer requisitos para admissão do recurso especial no STJ. Busca-se que sejam adequados aos moldes da repercussão geral exigida para o recurso extraordinário dirigido ao Supremo Tribunal Federal – STF, com a demonstração da relevância das questões jurídicas discutidas pelo recorrente, de modo a viabilizar o cumprimento da missão essencial do STJ, consubstanciada na interpretação e uniformização de teses jurídicas no âmbito do direito federal infraconstitucional.

115. Atualmente, esse papel constitucional, voltado para a análise de questões de maior densidade jurídica, vem sendo dificultado pelo excessivo volume de processos recebidos que não contribuem para a uniformização da jurisprudência. Sem o almejado filtro da relevância, o Tribunal tende a funcionar como mera instância revisora dos julgados dos tribunais estaduais e regionais, ocupando recursos para a solução de casos pontuais, desvirtuando sua função constitucional de consolidadora da jurisprudência infraconstitucional, com irreparáveis prejuízos à sociedade. Segundo a Ministra Laurita Vaz, os esforços para transformar a Justiça, tornando-a mais eficiente e célere, necessariamente devem se voltar para a valorização das instâncias ordinárias e reestruturação das instâncias extraordinárias "*corrigindo o esdrúxulo desvirtuamento das vias recursais [...]*".

116. A análise a seguir apresentada teve por objeto os resultados quantitativos e qualitativos da gestão relacionados ao alcance dos objetivos estabelecidos no Plano Estratégico STJ 2015-2020. Quando necessário e possível, foram identificadas as causas do não atingimento das metas estabelecidas.

117. Subsidiariamente, foram utilizadas informações constantes no Boletim Estatístico do STJ e nos Relatórios de Desempenho Institucional referentes ao 4º trimestre de 2016, bem como as disponibilizadas no Escritório Corporativo de Projetos sobre as iniciativas estratégicas, disponíveis no ambiente da Gestão Estratégica na Intranet do Tribunal. Foram também consultados os relatórios de atividade das unidades que atuam na área fim, além de outras fontes consideradas confiáveis pela equipe de auditoria.

118. Como se sabe, o planejamento estratégico de uma organização estabelece a linha de atuação escolhida para a concretização dos objetivos da gestão em um futuro projetado e define as ações necessárias para esse fim. Eventuais lacunas entre os resultados dos indicadores e das metas podem ser ajustadas por meio de intervenções efetuadas na gestão.

119. Na elaboração do plano do STJ, foi considerado como ponto forte o suporte de infraestrutura que o Tribunal possui e como pontos fracos a desmotivação do corpo funcional e a ineficiência de processos de trabalho das áreas finalística e administrativa. Consideraram-se, ainda, as oportunidades e ameaças originadas no ambiente externo. As oportunidades seriam as seguintes:

> [...] a constante evolução das tecnologias de informação e do processo eletrônico; o aprimoramento das relações da sociedade, com a consequente elevação da importância das ciências jurídicas; o papel de coordenação nacional do CNJ, visando à integração do Judiciário e à busca de soluções para atender ao aumento da demanda de processos; possíveis evoluções legislativas que podem reduzir o número de processos que chegam a este Tribunal.

120. Como ameaças à atuação do STJ, foram identificadas:

> [...] principalmente, o volume excessivo de processos, que pode tornar as decisões mais morosas; as restrições orçamentárias, que comprometem os investimentos necessários; a falta de um diálogo mais efetivo entre os Poderes da República, que dificulta a implantação de modificações legais necessárias ao aprimoramento da atuação da Corte e do Judiciário como um todo.

121. Quanto aos resultados evidenciados pelos indicadores, cabe ressaltar que não é possível, em todos os casos, identificar se o atingimento de um objetivo estratégico ou avanços nesse sentido resultaram da execução das iniciativas estratégicas ou de ações não estratégicas da instituição e de eventos externos. Observe-se o objetivo estratégico *Julgamento de Ações de Improbidade Administrativa*, cuja meta não foi atingida e para o qual não existem iniciativas estratégicas diretamente associadas. Isso não significa, no entanto, que não haja influência indireta do resultado da execução de outras ações ligadas à atividade judicante ou relacionadas à melhoria da governança institucional. Assim, embora os indicadores representem o alcance dos objetivos, o reflexo exato dos resultados das intervenções efetuadas pela gestão não está completamente claro no RG 2016.

122. De todo modo, os objetivos estratégicos, cujo alcance é fundamental para o cumprimento da missão e da visão de futuro da organização, encontram-se definidos, estão alinhados às necessidades da gestão e são acompanhados sistematicamente.

123. Para a presente análise, foram eleitos os objetivos mais significativos relacionados, direta ou indiretamente, ao desempenho da atividade judicante. Buscou-se verificar a capacidade de os indicadores representarem o desempenho da gestão e de refletirem os resultados das intervenções estratégicas.

124. O Quadro a seguir relaciona os indicadores aos respectivos objetivos estratégicos e iniciativas propostas.

Quadro 19 – Vinculação entre Indicadores, Objetivos e Iniciativas

Indicadores	Objetivos	Iniciativas
Governança institucional	**Fortalecer a governança institucional**: aprimorar mecanismos de liderança, estratégia e controle em busca de melhoria da gestão e dos resultados organizacionais.	Alinhamento STJ 2020
		Gestão de Risco (Concluído)
Agilidade no julgamento	**Buscar excelência na prestação jurisdicional**: aprimorar métodos, ferramentas e técnicas de trabalho da prestação jurisdicional, visando oferecer à sociedade justiça tempestiva e de qualidade.	ARESP (Concluído em 2016)
		E-PET
Atendimento à demanda		Gerenciamento e controle de GRU das custas processuais
Congestionamento		Importação de metadados dos tribunais de origem
		Intimações eletrônicas (Concluído)
Processos antigos com primeira decisão		Julgamento eletrônico
		MNI - Modelo Nacional de Interoperabilidade (Concluído)
Julgamento de ações coletivas		Modernização dos trâmites processuais nos Órgãos Julgadores
Tempo médio da afetação à publicação do acórdão (relacionado à meta nacional 7A)	**Tratar as demandas repetitivas e as de grandes litigantes**: propor inovações para monitorar os assuntos repetitivos e as causas dos grandes litigantes, com o fim de reverter a cultura da excessiva judicialização.	Gestão de processos múltiplos
		Gestão de precedentes
Julgamento de ações de improbidade administrativa (relacionado à meta nacional 4)	**Priorizar processos relativos à corrupção e à improbidade administrativa**: implementar ações para conferir tratamento preferencial aos processos judiciais relativos a crimes contra a administração pública para preservação da probidade administrativa.	Sem iniciativa estratégica diretamente relacionada

FONTE: Relatório de Gestão 2016 – Quadro 3.

125. O objetivo *Fortalecer a Governança Institucional* não possui relação direta com a atividade judicante, mas é de suma importância para o cumprimento da missão do STJ. O indicador ligado a esse objetivo é o *Governança institucional*, mensurado conforme metodologia adotada pelo TCU (Acórdão 1.273/2015 – Plenário – Referencial Básico de Governança Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública e Ações Indutoras de Melhoria). Conforme contido no RG 2016, o indicador vem apresentando, desde 2014, uma discreta melhora de desempenho. Avanço significativo foi obtido com a publicação da Resolução STJ 19 de 22 de dezembro de 2016, que instituiu o Sistema de Governança Institucional do STJ. A norma explicita os princípios norteadores

e a estrutura do sistema de governança do Tribunal, estabelecendo responsabilidades, definindo mecanismos de governança e determinando a adoção de boas práticas.

126. No que tange à gestão de riscos, cuja política foi instituída por meio da Instrução Normativa STJ/GP 17 de 17 de dezembro de 2015, optou-se inicialmente por identificar e gerenciar os riscos associados às iniciativas estratégicas. Conforme contido no RG, em 2016, foram detectadas 94 ameaças e trinta oportunidades, tendo sido planejados 284 controles internos com o objetivo de minimizar os impactos e probabilidades de ocorrência de eventos de risco, dos quais 51% encontram-se implantados ou em implantação. Além disso, foi iniciada a elaboração de catálogo de riscos e controles nas aquisições, para cumprimento do recomendado por meio do Acórdão TCU 2.831/2015 – Plenário.

127. O alinhamento estratégico pretende desdobrar o planejamento estratégico às unidades organizacionais do STJ, de forma que possam visualizar sua contribuição para a realização da estratégia e definir seus planejamentos setoriais alinhados ao do Tribunal. Ao final de 2016 sete unidades tinham seus indicadores alinhados à estratégia institucional. O percentual geral é calculado com base nos percentuais setoriais das unidades, sendo composto atualmente por cinco critérios: produtividade, competências, governança, orçamento e sustentabilidade.

128. No que se refere à verificação da efetividade das medidas relatadas, é necessária a realização de trabalho específico, não contemplado no escopo da presente análise. Ressalte-se que está previsto, no Plano Anual de Auditorias 2017, trabalho que visa analisar a elaboração e implementação da estratégia organizacional e o funcionamento dos mecanismos de governança institucional, ocasião na qual serão avaliados os indicadores relacionados à governança institucional. A auditoria ficará a cargo da Coordenadoria de Auditoria de Governança Institucional e de Gestão, que teve sua estrutura e competências revistas, como parte das mudanças organizacionais efetuadas com foco no fortalecimento das atividades de avaliação.

129. Quanto ao objetivo estratégico *Priorizar processos relativos à corrupção e à improbidade administrativa*, conforme informado no RG 2016, a meta do indicador *Julgamento de ações de improbidade administrativa* é composta por duas metas parciais: julgar 90% das ações distribuídas até 31/12/2013 e julgar 70% das ações distribuídas até 31/12/2014. Quanto à primeira meta parcial, foram julgados 86,33% das ações distribuídas, e quanto à segunda, 93,93%. A única ação identificada com o objetivo de fomentar o alcance das metas foi o envio regular aos gabinetes de planilhas de acompanhamento, demonstrando os desempenhos mensais. No entanto, conforme apresentado no RG, apesar do não cumprimento das metas, o número absoluto de julgados aumentou (8.716 em 2015, 8.960 em 2016), embora não o suficiente para fazer frente às metas pretendidas.

130. Resta esclarecer a situação de decréscimo do resultado do indicador para a meta relativa às ações distribuídas até dezembro/2013 (de 89,62% em 2015 para 86,33% em 2016), que decorreu dos parâmetros utilizados para a apuração. Em 2015, a meta estipulada era a de julgar 90% dos processos distribuídos até 2012. Embora o percentual apurado em 2015 (89,62%) tenha ficado bem próximo da meta, ela não foi alcançada. Com isso, o resíduo de processos não julgados foi incorporado ao estoque de referência para 2016, ampliando a base de cálculo para incorporar o acervo dos processos distribuídos até 2013. Diante disso, não é possível a utilização dos resultados

do indicador para a avaliação da *performance* de julgamento, pois embora o indicador expresse um desempenho desfavorável para o STJ, na realidade, a quantidade de julgados para essa categoria de processos aumentou, como mencionado no parágrafo anterior.

131. Vinculado ao objetivo estratégico *Tratar as demandas repetitivas e as de grandes litigantes*, o indicador *Tempo médio da afetação à publicação do acórdão* reflete a meta de garantir tempo médio de 180 dias da afetação à publicação do acordão dos recursos repetitivos, até dez/2020. Esse indicador é alinhado à meta nacional 7A de 2016 descrita da seguinte forma: "*reduzir o tempo médio da afetação à publicação dos acórdãos dos recursos repetitivos para 160 dias*". A diferença entre as metas foi resultado de decisão tomada na Reunião de Análise Estratégica (RAE), realizada em 30/11/2016, na qual ficou decidido *alterar nos arquivos de controle e no Plano STJ 2020 a meta do indicador "Tempo médio da afetação à publicação do acórdão" para 180 dias, no período de 2016 até 2020*.

132. Os recursos repetitivos são aqueles que possuem fundamento em idêntica questão de direito e, dessa forma, a análise do mérito recursal é realizada sobre o tema, em um processo representativo da controvérsia. A esse respeito, o Regimento Interno do STJ – RISTJ, art. 256, *caput*, informa que:

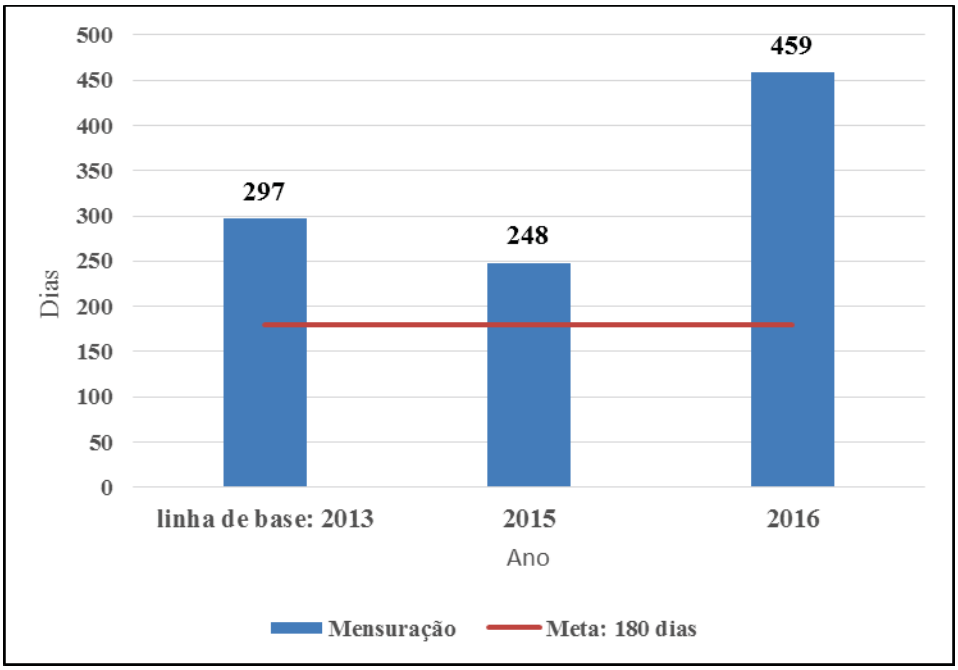
> Havendo multiplicidade de recursos especiais com fundamento em idêntica questão de direito, caberá ao presidente ou ao vice-presidente dos Tribunais de origem (Tribunal de Justiça ou Tribunal Regional Federal), conforme o caso, admitir dois ou mais recursos especiais representativos da controvérsia, que serão encaminhados ao Superior Tribunal de Justiça, ficando os demais processos, individuais ou coletivos, suspensos até o pronunciamento do STJ.

133. Assim, os demais recursos de matéria repetitiva têm a tramitação suspensa no tribunal de origem até o julgamento do recurso afetado. Dessa forma, a demora do julgamento dos afetados gera um represamento de processos na origem.

> A controvérsia representa, nos termos do art. 10 da Resolução CNJ n. 235/2016, o conjunto de recursos especiais recebidos pelo Superior Tribunal de Justiça indicados pelo tribunal de justiça ou pelo tribunal regional federal como representativo da controvérsia – RRC na forma do § 1º do art. 1.036 do Código de Processo Civil, a fim de possibilitar a afetação do(s) processo(s) pelo ministro do STJ ao rito dos recursos repetitivos. Ao admitir RRCs, o tribunal de origem inicia o controle para sobrestamento de demais processos no estado ou na região em que discutida a mesma matéria.
> [...]
> Após a conclusão dos autos ao relator sorteado, o ministro irá decidir, no prazo estabelecido no art. 256-E, se propõe a afetação do recurso representativo da controvérsia ao rito dos repetitivos. A partir da afetação do processo ao rito dos repetitivos, o acompanhamento da questão passa a ser realizado pelo tema repetitivo.
>
> Sobre Controvérsias – Repetitivos e IAC – Portal do STJ

134. Os resultados do indicador, nos exercícios de 2015 e 2016, encontram-se apresentados no Gráfico 4, no qual é também representado o valor apurado em 2013 (linha de base).

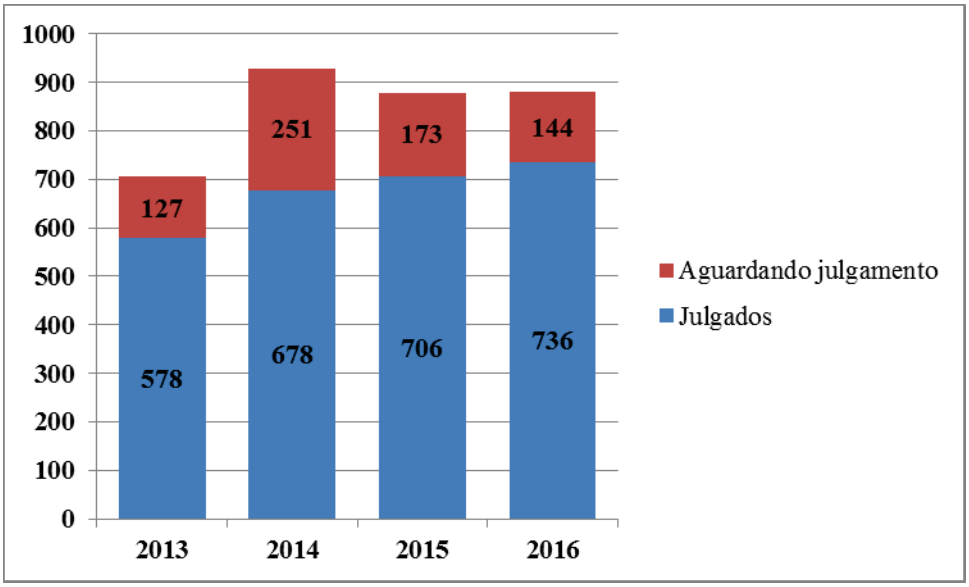
Gráfico 4 – Tempo médio da afetação à publicação do acórdão



FONTE: Relatório de Gestão 2016

135. Conforme apresentado, o indicador, em 2016, refletiu uma *performance* negativa do órgão, com o aumento significativo do prazo para publicação do acórdão. No entanto, cabem algumas considerações. A exemplo do que ocorre com o indicador *Julgamento de Ações de Improbidade Administrativa*, a metodologia de cálculo do CNJ, adotada sem adaptações para a apuração do indicador do STJ, não reflete adequadamente o desempenho do Tribunal, não expressando os resultados absolutos obtidos. O Gráfico a seguir apresenta o número de julgados no período de 2013 a 2016.

Gráfico 5 – Evolução do Quantitativo de Julgamentos – 2013 a 2016



FONTE: Relatórios de Gestão 2013 a 2016

136. Se por um lado, evidencia-se um aumento do tempo médio de julgamento, por outro, a quantidade de julgados tem aumentado e, consequentemente, o quantitativo dos que aguardam julgamento têm diminuído.

137. Cabe ainda ressaltar a metodologia de cálculo do indicador, que incluiu para o cômputo dos acórdãos publicados dos recursos repetitivos afetados, em 2016, um ano a mais que nos exercícios anteriores. Mantida essa metodologia, sem a correção do corte temporal para dois anos (o ano em curso e o anterior), em especial, na hipótese de não serem zerados os estoques, os resultados serão sempre ascendentes. O quadro a seguir resume a metodologia adotada.

Quadro 20 – Comparativo das Metodologias de Cálculo Aplicadas ao Indicador

Ano da Aferição	Resultados (em dias)	Metodologia de cálculo
Linha de Base/2013	297	Considerados dois anos: Todos os acórdãos dos recursos repetitivos publicados em 2013, afetados a partir de 2012. Ou seja, foram computados os quantitativos referentes a dois anos – 2012 e 2013.
2015	248	Considerados dois anos: Todos os acórdãos dos recursos repetitivos publicados em 2015, afetados a partir de 2014. Ou seja, foram computados os quantitativos referentes a dois anos – 2014 e 2015. Obs.: No Quadro do RG 2015, Indicador: Tempo Médio da Afetação à Publicação do Acórdão (fl. 60), no campo Observações, foi mencionado que "*serão considerados todos os recursos já afetados, inclusive anteriores a 2015*". No entanto, segundo consta do Processo STJ 17.651/2015, por meio do Comunicado CNJ 971, foi orientado que fossem considerados os recursos afetados a partir de 2014.
2016	459	Considerados três anos: Todos os acórdãos dos recursos repetitivos publicados em 2016, afetados a partir de 2014. Ou seja, foram computados os quantitativos referentes a três anos – 2014, 2015 e 2016.

FONTE: Relatórios de Gestão 2015 e 2016 e Processo STJ 17.651/2015.

138. O objetivo *Buscar excelência na prestação jurisdicional* é o que apresenta o maior número de indicadores (cinco) e de projetos estratégicos correlatos (oito). Estão vinculados a esse objetivo os indicadores *Agilidade no julgamento*, *Congestionamento*, *Atendimento à demanda*, *Processos antigos com primeira decisão* e *Julgamento de ações coletivas*, sendo que os três últimos estão alinhados a Metas Nacionais do Poder Judiciário 2016 (Metas 1, 2 e 6).

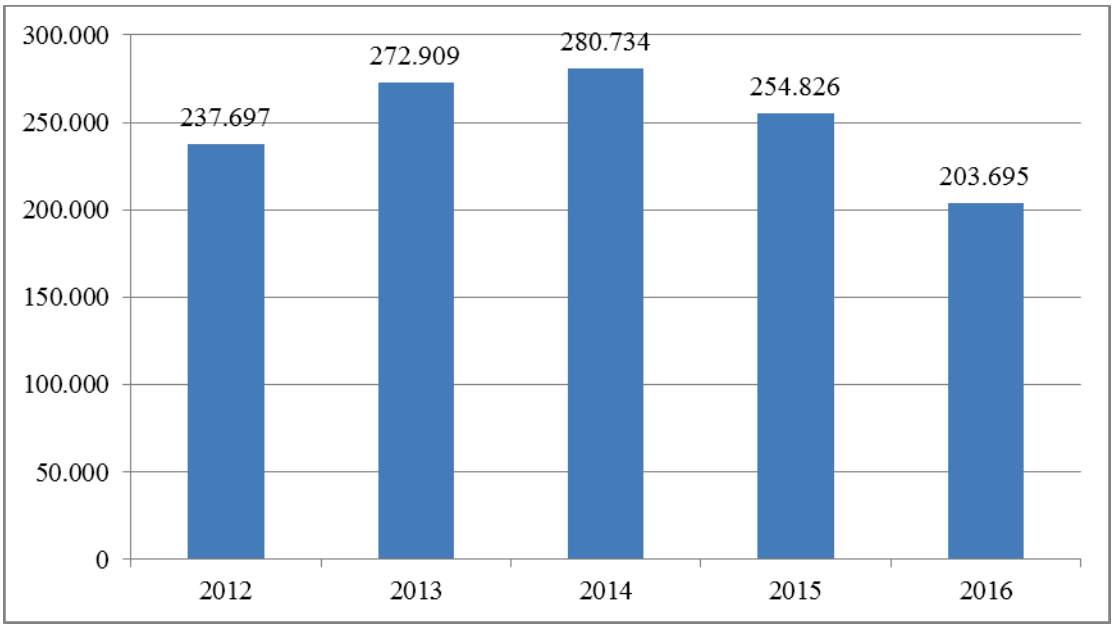
139. O projeto estratégico cujo resultado acarretou maior impacto nos indicadores foi o *AREsp – Admissibilidade Cotejada*, concluído em 2016. O projeto teve por escopo o desenvolvimento de uma estratégia eficiente para a triagem dos processos da classe Agravo em

Recurso Especial, sendo que apenas os recursos com perspectiva de admissibilidade são distribuídos. Em função da implantação do projeto, houve a diminuição do número de processos distribuídos, mencionada no início desta análise. Conforme apresentado no RG 2016, o novo procedimento refletiu-se nos resultados de dois indicadores estratégicos, quais sejam, o indicador *Agilidade no julgamento*, que mede o percentual de processos (originários e recursais) baixados no mês da medição que tramitaram em até um ano, e o indicador *Atendimento à demanda*, que mede o percentual de processos julgados em relação ao quantitativo de processos que entraram no Tribunal. Frise-se que os processos da classe Agravo em Recurso Especial representam mais de 60% dos processos distribuídos no STJ (do total de 335.779 processos distribuídos ao longo de 2016, 201.321 correspondem à classe processual AREsp).

140. Sobre o indicador *Congestionamento*, cabe aqui ressalvar uma falha material na fórmula expressa no campo *Como mede* retratada no Quadro 6.1 – Indicador: *Congestionamento* do RG 2016. Equivocadamente, foi lançada uma subtração no denominador. A descrição contida no campo Resultados expressa o cálculo correto.

141. O indicador apresenta como meta a redução da taxa de congestionamento, até dezembro/2020, para 40%. No exercício de 2016 o resultado foi de 52,49%, ou seja, uma taxa de congestionamento superior à obtida em 2015, de 50,93%. Conforme os esclarecimentos prestados no RG 2016, não é possível comparar os resultados de 2015 e de 2016 em razão de alterações na metodologia de cálculo. Ficou esclarecido que, aplicando-se a mesma metodologia utilizada em 2016 para os dados de 2015, os resultados dos dois exercícios se apresentariam estáveis (52,49% em 2016 e 52,29% em 2015). Ressalte-se, ainda, a diminuição dos estoques, conforme apresentado no Gráfico a seguir.

Gráfico 6 – Demonstrativo de Processos Pendentes de 1º Julgamento (Acumulado 2012 a 2016)



FONTE: Relatórios Estatísticos de 2016.

142. Quanto aos indicadores *Processos Antigos com Primeira Decisão* e *Julgamento de Ações Coletivas*, os resultados em 2016 estão bastante próximos das metas estipuladas para 2020.

143. Diante de todo o exposto, conclui-se que o Plano Estratégico vigente está em consonância com as diretrizes da gestão e que os indicadores estratégicos, mesmo que com algumas limitações, em conjunto com os indicadores associados às Metas Nacionais do Poder Judiciário, expressam os resultados da gestão.

144. Além das iniciativas estratégicas mencionadas, o Tribunal tem empreendido diversas outras ações para a otimização e melhoria de seus serviços, das quais citam-se:

- **Força-tarefa:** implementada com o propósito de reduzir o acervo de processos nos gabinetes por meio de triagem para a identificação de matérias que possam ser julgadas de forma mais célere e que abarquem o maior número de processos.
- **Alterações Regimentais:** diante das modificações processuais decorrentes do novo CPC, o Regimento Interno do STJ foi atualizado para adequação à nova realidade jurídica. A Emenda Regimental 24, que entrou em vigor em 28/9/2016, acrescenta novas atribuições à Presidência, relacionadas à admissibilidade do recurso especial, bem como estabelece novo papel para os Tribunais de Origem (Tribunal de Justiça ou Tribunal Regional Federal), relacionado à identificação de matéria repetitiva e ao envio de recursos representativos da controvérsia.
- **Gabinete Escola:** instituído pela Instrução Normativa STJ/GP 18 de 17 de dezembro de 2015, tendo por objetivo proporcionar aos servidores formação teórica e prática para atuação em gabinete de ministro. A norma determina que os servidores ingressos no STJ no cargo efetivo de Analista Judiciário – Área Judiciária passem pelo programa, sendo que o tempo de permanência do servidor no Gabinete Escola é de, no mínimo, um ano. Dessa forma, pretende-se garantir a qualificação dos servidores e o aprimoramento no desempenho da atividade judicante.
- **Prorrogação do Acordo de Cooperação Técnica entre o STJ e a Advocacia-Geral da União – AGU:** o funcionamento do escritório avançado da AGU no Tribunal promove agilidade e ganho de qualidade na prestação jurisdicional. O escritório avançado é responsável por manter o intercâmbio jurídico entre as duas instituições e auxiliar os órgãos de execução da AGU a defender o tribunal em processos judiciais.
- **Audiências Públicas:** em 2016, de forma inovadora, foram realizadas duas audiências públicas, com a presença de representantes de órgãos públicos, de entidades privadas, de especialistas e de outros interessados, para discussão de temas relevantes para a sociedade.
  Em fevereiro de 2016, por iniciativa da ministra Isabel Gallotti, a Corte Especial realizou audiência para discutir o conceito jurídico de capitalização de juros em contratos de mútuo habitacional. Em maio, o STJ realizou a segunda audiência, sobre a cobrança de taxas dos compradores de imóveis na planta. Os ministros da Segunda Seção, empresários e consumidores debateram a respeito da responsabilidade pelo pagamento da comissão de corretagem e da taxa de serviço de assessoria técnico imobiliária (Sati) – se da incorporadora ou do consumidor. O relator do processo que trata do tema (REsp 1.551.951) é o ministro Sanseverino.

145. Cabe também ressaltar que o STJ continuou, em 2016, a firmar importantes e inéditas teses. Nesse contexto, o Tribunal definiu questões polêmicas, reviu jurisprudências e deu respostas à sociedade em relação a diversos assuntos de interesse coletivo.

146. Como exemplo da atuação do STJ no cumprimento do seu papel institucional na uniformização da interpretação nacional de leis federais e na solução de conflitos de natureza infraconstitucional, podem-se citar os entendimentos e as jurisprudências firmados envolvendo os agricultores brasileiros: são centenas de acórdãos relativos à aplicação do usucapião rural especial, limite do módulo rural, indenização por produto agrícola defeituoso, tempo de atividade rural do menor para fins previdenciários e penhora de pequenas propriedades, entre outros julgados.

147. A contribuição efetiva do Tribunal no combate ao narcotráfico – com suas decisões e entendimentos, solidificando jurisprudência acerca da Lei 11.343/2006, conhecida como a Lei de Drogas – também exemplifica a forma como o Tribunal cumpre sua responsabilidade de uniformizar a interpretação nacional da lei federal e de solucionar conflitos de natureza infraconstitucional. Há milhares de acórdãos envolvendo a incidência da majorante (circunstância que aumenta a pena) no tráfico interestadual de drogas; a natureza e a quantidade de droga na dosimetria da pena; o princípio da insignificância na Lei de Drogas; a necessidade de laudo toxicológico para a comprovação do crime e a posse de drogas para consumo próprio, além de outros julgados.

148. Nesse diapasão, acompanhando entendimento do STF, a Terceira Seção do Superior Tribunal de Justiça estabeleceu que o tráfico privilegiado de drogas não constitui crime de natureza hedionda, visto que os delitos desse tipo apresentam contornos menos gravosos e levam em conta elementos como o envolvimento ocasional e a não reincidência. A nova tese foi adotada de forma unânime durante o julgamento de questão de ordem. Com o realinhamento da posição jurisprudencial, o colegiado decidiu cancelar a Súmula 512, editada em 2014, após o julgamento do REsp 1.329.088 sob o rito dos recursos repetitivos.

III – AVALIAÇÃO DOS INDICADORES INSTITUÍDOS PARA A AVALIAÇÃO DO DESEMPENHO DA GESTÃO

149. O planejamento estratégico do STJ, desde a época de sua implantação (1998), vem passando por um processo evolutivo, encontrando-se, atualmente, alinhado ao planejamento nacional do Poder Judiciário e aderente às diretrizes do Conselho Nacional de Justiça – CNJ. Ao longo desse período, a unidade de auditoria interna vem avaliando, em diversas ações de controle, os procedimentos adotados pela Administração para a medição do desempenho da gestão. O último trabalho sobre o tema, que teve por objeto os procedimentos relativos à coleta e tratamento dos dados estatísticos judiciais, encontra-se apresentado no item 2.4 do Anexo I deste relatório, cujo monitoramento das recomendações decorrentes está previsto para o segundo semestre de 2017.

150. Apresenta-se, a seguir, uma retrospectiva dos resultados das análises efetuadas nos últimos exercícios:

- Em 2010, foram identificadas inconsistências na Matriz de Controle dos Indicadores Estratégicos. A mensuração de alguns dos indicadores encontrava-se comprometida em virtude da falta de clareza dos conceitos envolvidos e de definição da metodologia a ser usada nos cálculos e na obtenção dos dados. Não foram identificados procedimentos de controle capazes de minimizar as incorreções e assegurar a confiabilidade e a coerência dos dados.
- Em 2013, constatou-se o aperfeiçoamento dos procedimentos adotados, principalmente no que tange à transparência e à organização das informações. O acompanhamento de cada indicador passou a ser formalizado em processo administrativo específico, no qual consta o detalhamento da metodologia de apuração. Não obstante, os indicadores estratégicos mostraram-se, ainda, incapazes de aferir com precisão o desempenho da gestão. À época, foram identificadas falhas relacionadas às fórmulas e à metodologia de coleta.
- Em 2015, foi realizada análise específica sobre os procedimentos relacionados à apuração dos indicadores das metas nacionais, tendo sido identificada a necessidade de aprimoramento da metodologia de coleta de dados e de documentação da apuração dos dados. À época, a extração dos dados do Sistema Justiça era realizada por meio de programação não ratificada pela área técnica, o que constituía uma fragilidade relevante no quesito confiabilidade. Esse fato era agravado pelas sucessivas alterações realizadas pelo CNJ no glossário, que ocasionavam dificuldades operacionais e retrabalhos, levando a reprogramações constantes. Para mitigar os riscos, eram realizadas verificações amostrais, que embora trabalhosas, permitiam detectar eventuais falhas de programação. As informações mais delicadas eram as relativas aos processos mais antigos, que não possuiam os mesmos parâmetros de registro dos demais, o que obrigava o estabelecimento de correlações e convenções (parametrização dos dados), gerando, portanto, dados aproximados.
- Em 2016, na última análise efetuada, foi evidenciado que os procedimentos utilizados para a extração de dados e consolidação da estatística haviam sido aprimorados, dando confiabilidade aos dados obtidos. Verificou-se que os indicadores estratégicos passaram a refletir com maior precisão os resultados da gestão. Constatou-se que houve significativa

melhoria nos controles internos administrativos, sobretudo quanto aos relacionados à regulamentação e à segurança dos procedimentos de coleta dos dados. A extração e o tratamento dos dados estatísticos judiciais caminham atualmente para a completa automação. Foram também analisados os demonstrativos estatísticos do STJ acessíveis ao público, com o objetivo de avaliar a efetividade e o grau de transparência das informações fornecidas à sociedade. Constatou-se que o formato utilizado não privilegia a transparência, sendo necessárias mudanças estruturais nos demonstrativos do STJ disponibilizados na Internet. Os conteúdos estatísticos são redigidos em linguagem técnica, sem o apoio de textos explicativos ou de análises didáticas, e oferecidos indistintamente ao público interno e externo, restringindo, assim, a efetiva acessibilidade ao público leigo.

151. Os trabalhos relativos à análise dos indicadores instituídos para a avaliação dos resultados da gestão foram realizados, no que tange ao exercício de 2016, tendo como objeto a avaliação da sua capacidade de proporcionar medição ao longo do tempo, por intermédio de séries históricas.

152. Optou-se por analisar séries históricas de indicadores que estivessem sendo apurados no Plano STJ 2015-2020, pois caso fossem identificadas oportunidades de melhoria haveria ainda tempo hábil para adotá-las. Os indicadores selecionados deveriam constar também do Plano STJ 2010-2014, de forma a ser possível construir uma série histórica com dados suficientes para a análise. Após a comparação entre os indicadores constantes nos Planos Estratégicos STJ 2010-2014 e 2015-2020, foi produzido o Quadro 21.

Quadro 21 – Indicadores Estratégicos – Planos Estratégicos STJ 2010-2014 e 2015-2020

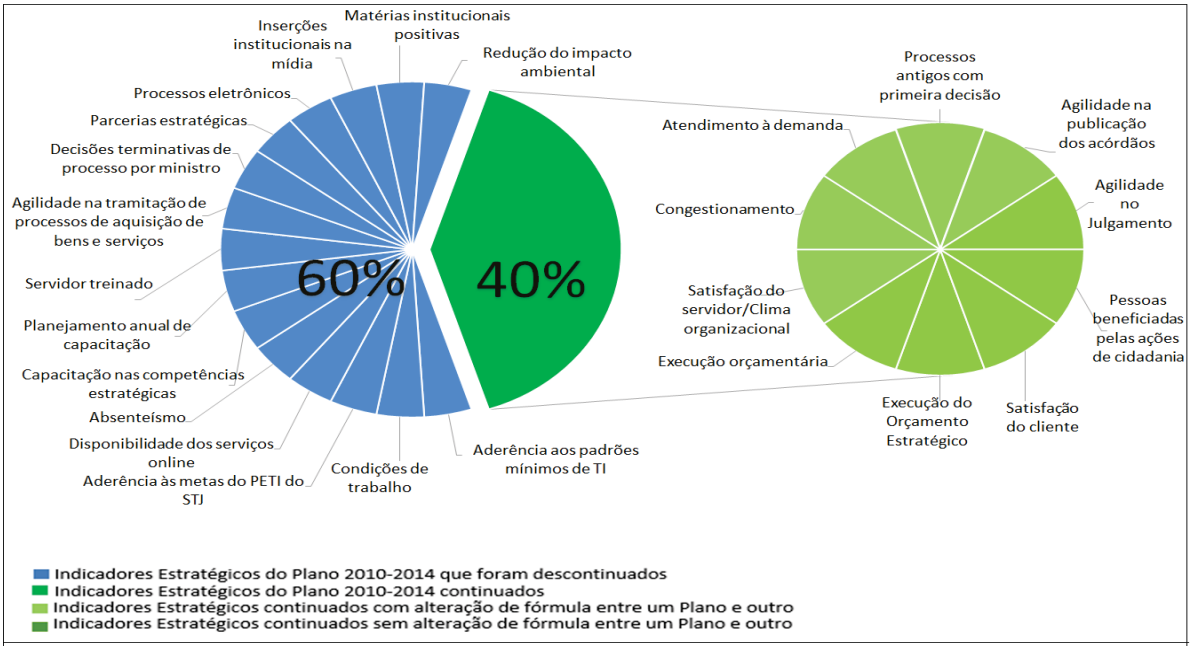
Indicador		Plano STJ 2010-2014	Plano STJ 2015-2020
1	Satisfação do Cliente	Presente	Presente
2	Pessoas Beneficiadas pelas Ações de Cidadania	Presente	Presente
3	Redução do Impacto Ambiental	Presente	Ausente
4	Matérias Institucionais Positivas	Presente	Ausente
5	Inserções Institucionais na Mídia	Presente	Ausente
6	Processos Eletrônicos	Presente	Ausente
7	Parcerias Estratégicas	Presente	Ausente
8	Atendimento à Demanda	Presente	Presente
9	Decisões Terminativas de Processo por Ministro	Presente	Ausente
10	Agilidade na Publicação dos Acórdãos	Presente	Presente
11	Processos Antigos com Primeira Decisão	Presente	Presente
12	Agilidade no Julgamento	Presente	Presente
13	Congestionamento	Presente	Presente
14	Agilidade na Tramitação de Processos de Aquisição de Bens e Serviços	Presente	Ausente
15	Servidor Treinado	Presente	Ausente
16	Planejamento Anual de Capacitação	Presente	Ausente
17	Capacitação nas Competências Estratégicas	Presente	Ausente
18	Absenteísmo	Presente	Ausente
19	Satisfação do Servidor/Clima Organizacional	Presente	Presente
20	Disponibilidade dos Serviços *Online*	Presente	Ausente
21	Aderências às Metas do PETI do STJ	Presente	Ausente
22	Condições de Trabalho	Presente	Ausente
23	Aderência aos Padrões Mínimos de TI	Presente	Ausente
24	Execução Orçamentária	Presente	Presente

Indicador		Plano STJ 2010-2014	Plano STJ 2015-2020
25	Execução do Orçamento Estratégico	Presente	Presente

FONTE: Planos Estratégicos STJ 2010-2014 e 2015-2020.

153. Como se observa, dos 25 indicadores relativos ao Plano Estratégico STJ 2010-2014, apenas dez não foram descontinuados. No entanto, cinco deles sofreram alterações significativas na fórmula de apuração. Optou-se, então, por avaliar a série histórica dos cinco indicadores estratégicos restantes, em razão da possibilidade de comparação. O Gráfico 7, a seguir, identifica os indicadores avaliados.

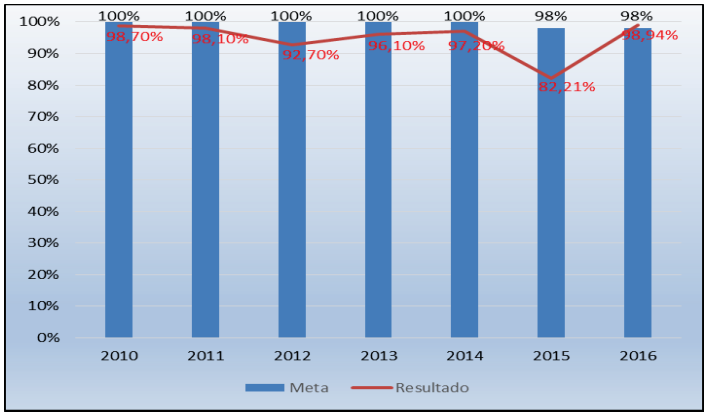
Gráfico 7 – Indicadores Estratégicos: Plano STJ 2010-2014 e Plano STJ 2015-2020



FONTE: Planos Estratégicos STJ 2010 – 2014 e 2015 – 2020

154. Apresenta-se, a seguir, a série histórica do indicador Execução Orçamentária.

Gráfico 8 – Execução Orçamentária



FONTE: Relatórios de Gestão 2010 a 2016

155. O indicador está relacionado ao objetivo estratégico "Assegurar e gerir o orçamento" que tem por finalidade *garantir e administrar os recursos de custeio e investimento conforme os princípios norteadores da gestão pública e da gestão de custos* (Plano STJ 2015-2020).

156. O indicador é apurado pela relação entre o Total do Orçamento Executado e a Dotação Orçamentária Disponibilizada. Conforme observações contidas no demonstrativo do indicador, são deduzidos os repasses à ENFAM, as despesas com precatórios e com inativos e pensionistas. Logo, as despesas com pessoal ativo permanecem compondo a base de cálculo do indicador. Tais despesas não se relacionam com os *recursos de custeio e investimento*. Portanto, a avaliação quantitativa do grau de atendimento do objetivo efetuada por meio do indicador não é realista. Diante disso, recomendou-se à Administração que revisasse o indicador, excluíndo da base de cálculo os valores relativos ao GND 1.

157. A série apresentou, ao longo dos anos, resultados sempre superiores a 90%, à exceção do exercício de 2015, no qual foram executados 82% do orçamento. Conforme contido no RG daquele exercício, tal resultado decorre da contribuição do STJ para o ajuste de gastos da União, tendo sido devolvidos R$ 34 milhões de reais aos cofres públicos.

158. Alguns questionamentos quanto à capacidade do indicador em refletir o desempenho da gestão orçamentária foram apresentados no Relatório de Auditoria de Conformidade – Indicadores e Objetivos Priorizados no Plano Estratégico STJ 2014, referenciado no Anexo I do Relatório de Auditoria de Gestão de 2010, em especial, quanto à confiabilidade do indicador para expressar a *performance* da gestão, pois o resultado só representaria a realidade se fossem liquidadas as despesas inscritas em Restos a Pagar não Processados.

159. Além disso, nem sempre altas execuções orçamentárias refletem eficiência na gestão de recursos, ou seja, é preciso que seja efetuada análise da qualidade do gasto e sua relação com a consecução dos objetivos estratégicos do órgão para avaliar sua gestão orçamentária.

160. No entanto, a metodologia utilizada permanece até hoje, conforme demonstrado no Quadro 22, a seguir.

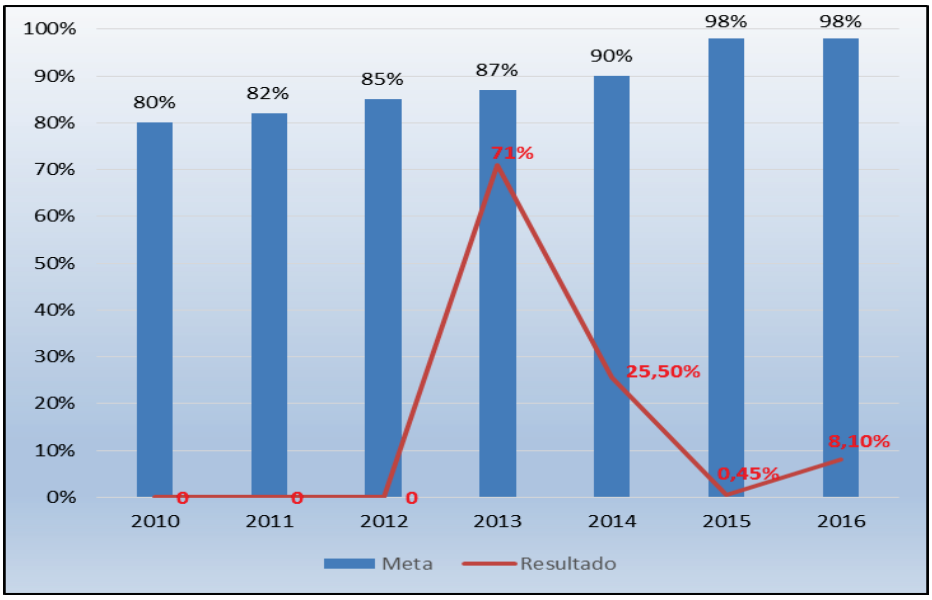
Quadro 22 – Metodologia – Indicador Execução Orçamentária

	Plano STJ 2010 - 2014	**Plano STJ 2015 - 2020**
Indicador	**Índice de Execução Orçamentária**	**Execução Orçamentária**
Como mede	(Total do Orçamento Aplicado / Dotação Orçamentária Autorizada) x 100	(Total do Orçamento Executado / Dotação Orçamentária Disponibilizada) x 100
O que mede	Mede o percentual da execução orçamentária em relação ao orçamento aprovado na Lei Orçamentária Anual – LOA, acrescido dos créditos suplementares. Exclui precatórios.	Mede o percentual da execução orçamentária em relação ao orçamento aprovado na Lei Orçamentária Anual – LOA, acrescido dos créditos suplementares. Exclui valores referentes à ENFAM, precatórios e inativos.
Glossário	Total do Orçamento Aplicado: despesa empenhada, excluídos os precatórios. Dotação Orçamentária Autorizada: dotação inicial da LOA acrescida dos créditos suplementares, excluídos os precatórios (dotação disponibilizada).	Total de Orçamento Executado: despesa liquidada + inscritos em restos a pagar. Dotação Orçamentária Disponibilizada: Lei Orçamentária Anual (menos o contingenciamento) + créditos.

FONTE: Relatórios de Gestão de 2010 e 2015.

161. No Gráfico 9, apresenta-se a série histórica do indicador relativo à execução do orçamento estratégico, relacionado ao mesmo objetivo estratégico do indicador anterior. Novamente, por meio da análise do percentual de execução dos recursos destinados às iniciativas estratégicas, busca-se avaliar a gestão orçamentária do órgão.

Gráfico 9 – Execução do Orçamento Estratégico



FONTE: Relatórios de Gestão 2010 a 2016

162. No caso desse indicador, a sua análise isolada compromete a avaliação da gestão orçamentária e, em especial, da gestão das iniciativas estratégicas. Embora não seja o objetivo do indicador medir o percentual de execução do planejamento estratégico do Tribunal como um todo, o título do indicador remete a essa ideia. Portanto, para um leitor não afeito à metodologia de apuração do indicador, os resultados apresentados levarão a concluir que o Tribunal gere mal seus recursos, sendo incapaz de conduzir as iniciativas estratégicas propostas. Ocorre que existem ações estratégicas cuja execução não depende da alocação de recursos específicos no orçamento do STJ, não compondo, portanto, a base de cálculo do indicador. Logo, o referido indicador reflete apenas a execução de uma parcela do planejamento estratégico do STJ. Esse fato não está claramente apresentado nos Relatórios de Gestão.

163. O percentual de execução dessa parcela não é também informação suficiente para a avaliação da gestão do orçamento estratégico. Nem sempre o baixo índice de execução orçamentária reflete a baixa qualidade da gestão dos recursos. Já ocorreram situações nas quais havia previsão de uso de recursos para a execução das ações planejadas, no entanto, tais ações acabaram por ser implementadas com o uso de tecnologias disponibilizadas gratuitamente por outros órgãos públicos. Em alguns casos, as ações não se realizam por razões alheias à vontade do gestor, tais como licitações desertas e restrições orçamentárias impostas no decorrer do exercício. Portanto, um baixo resultado desse indicador não está necessariamente associado à não garantia de

recursos para iniciativas estratégicas ou a baixa eficiência na administração desses recursos. Essas situações são identificadas nos Relatórios de Gestão, conforme apresentado no Quadro 23.

Quadro 23 - Execução do Orçamento Estratégico – Justificativas

Exercício	Situação	Meta	Resultado	Justificativas contidas nos Relatórios de Gestão Anuais
2010	**Não Mensurado**	80%	-	A impossibilidade de medição deu-se em função da necessidade de redefinição, no que se refere ao escopo, prazo e recurso, dos projetos estratégicos em andamento, bem como dos novos projetos propostos. (Relatório de Gestão 2010, fl. 80).
2011	**Não Mensurado**	82%	-	A mensuração ficou prejudicada, tendo em vista que a priorização dos projetos estratégicos por parte da Administração ocorreu somente na 5ª RAE, em novembro e dezembro de 2011. (Relatório de Gestão 2011, fl. 73).
2012	**Não Mensurado**	85%	-	Indicador em reestudo por causa da diretiva de implementação de Centros de Custo. (Relatório de Gestão 2012, fl. 39).
2013	**Mensurado**	87%	71%	Foram disponibilizados recursos para dois dos projetos estratégicos propostos. O projeto *Estatísticas do Trâmite Processual* teve índice de execução orçamentária de 100%, enquanto o projeto *Inclusão* teve execução de 68,4%. Esse último projeto relaciona-se com a contratação de deficientes auditivos para digitalização de feitos, que sofreu redução do quantitativo de postos de trabalho, em razão da redução do número de processos físicos enviados ao Tribunal. Ressalta-se, no entanto, que a meta física de digitalizar 100% dos processos foi atingida. (Relatório de Gestão 2013, fl. 54).
2014	**Mensurado**	90%	25,5%	Foram disponibilizados recursos a serem gastos em cinco projetos estratégicos: *Agilis; Aprimore STJ; Inclusão; Integra;* e *Gestão de Compras e Contratos*. Contudo, o mau desempenho do indicador deveu-se basicamente à mudança de escopo do projeto *Agilis* e atrasos no cronograma do projeto *Integra*. Para o projeto *Agilis*, a tentativa de licitação má sucedida, devido a preços acima do previsto, reduziu o percentual do indicador em 21,1%. Para o projeto *Integra*, em virtude de sua complexidade, atrasos em algumas fases do projeto levaram a execução do orçamento ser prevista em sua maior parte para 2015. Com a não execução do valor previsto para 2014, o indicador ficou reduzido em mais de 50%. (Relatório de Gestão 2014, fl. 52).
2015	**Mensurado**	98%	0,45%	O baixo índice do indicador foi justificado pelo: a) Cancelamento do projeto estratégico *Integra*. b) Suspensão do processo licitatório do projeto estratégico *Agilis*, em razão do alto custo das propostas comerciais apresentadas. Como solução alternativa, foi implantado o sistema SEI, disponibilizado pelo TRF4, sem custos para o STJ.

Exercício	Situação	Meta	Resultado	Justificativas contidas nos Relatórios de Gestão Anuais
				c) Contratação da empresa LEME Consultoria para o projeto *Aprimore STJ*, em valor inferior ao inicialmente orçado. d) Adiamento para 2016 da licitação do projeto *Alinhamento STJ 2020*. (Relatório de Gestão 2015, fl. 41).
2016	**Mensurado**	98%	8,10%	Três projetos estratégicos (*Aprimore STJ*, *Ampliação do Sistema de Circuito Fechado de TV – CFTV e Controle de Acesso)* representavam 90,49% do orçamento estratégico em 2016 e não foram realizados. Atribui-se sua inexecução aos cortes orçamentários ocorridos e a processos licitatórios que fracassaram ou não foram concluídos no exercício. Além disso, os pagamentos referentes ao projeto *Portal 2020* foram efetuados apenas parcialmente, em função de dificuldades com os fornecedores. (Relatório de Gestão 2016, fl. 46).

FONTE: Relatórios de Gestão 2010 a 2016.

166. Evidencia-se, ainda, que o indicador teve sua meta incrementada de um plano estratégico para o outro sem que a meta anterior tivesse sido atingida, indicando uma estimativa pouco realista.

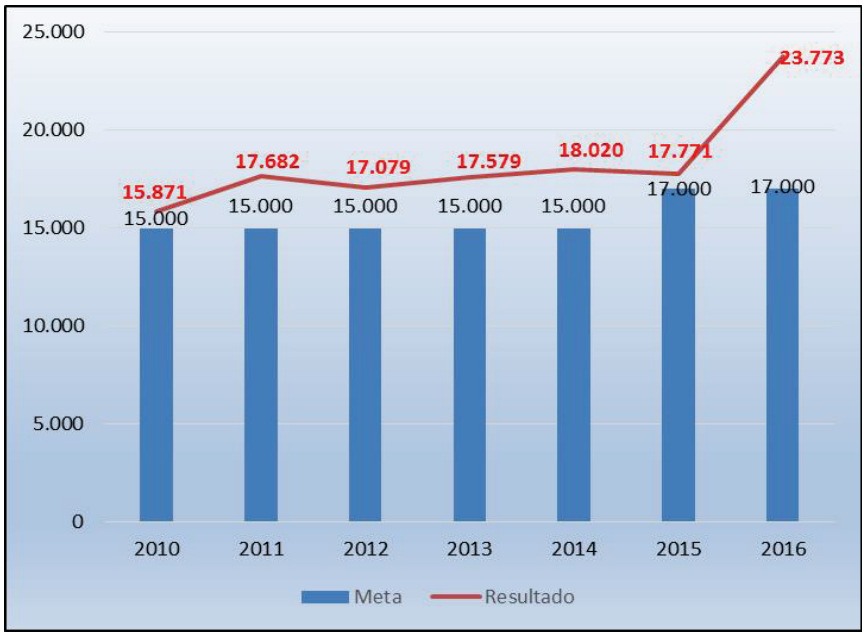
167. Recomendou-se à Administração que, no Relatório de Gestão, fosse esclarecido aos leitores que o resultado do indicador referia-se apenas às iniciativas estratégicas executadas com recursos orçamentários específicos, se possível quantificando essas iniciativas em relação ao total planejado.

168. Uma última avaliação, diz respeito aos itens incluídos na base de cálculo do indicador. Conforme Quadro 8 (tópico II.1.3), as despesas pagas por meio dos Contratos STJ 037/2015 e 024/2014 fizeram parte da base de cálculo do indicador. Os contratos se relacionam ao pagamento de serviços de higienização e acondicionamento de acervos, serviços administrativos, copa e reciclagem de material, realizados por pessoas com Síndrome de Down; e de atualização para a última versão do arcabouço do portal horizontal *vignette* e *vignette builder* e do gerenciador de conteúdo *web vignette*, respectivamente. As contratações faziam parte do escopo dos projetos estratégicos Semear Inclusão e Portal 2020. O Contrato STJ 024/2014 foi encerrado em 2016, no entanto, o Contrato STJ 037/2015, provavelmente, fará parte da despesa do órgão por vários exercícios. Trata-se de uma despesa que, na ótica do órgão, apresenta um caráter continuado, priorizadas na execução do orçamento em virtude de derivar-se de contratos. As despesas desse tipo devem ser incorporadas ao montante associado às despesas de manutenção do órgão, fazendo parte das propostas orçamentárias anuais por meio das informações prestadas pelos respectivos gestores. Obviamente, o impacto da implantação de iniciativas estratégicas que resultem na contratação de serviços continuados deve ser muito bem avaliado, considerando que não se restringirá a um único exercício e que, indiretamente, resultará em diminuição de recursos para a realização de outras despesas estratégicas. Diante do exposto, foi sugerido à Administração que avaliasse a possibilidade

de manter na base de cálculo do indicador apenas as despesas consideradas "novas", deixando de incluir despesas associadas a contratos já firmados.

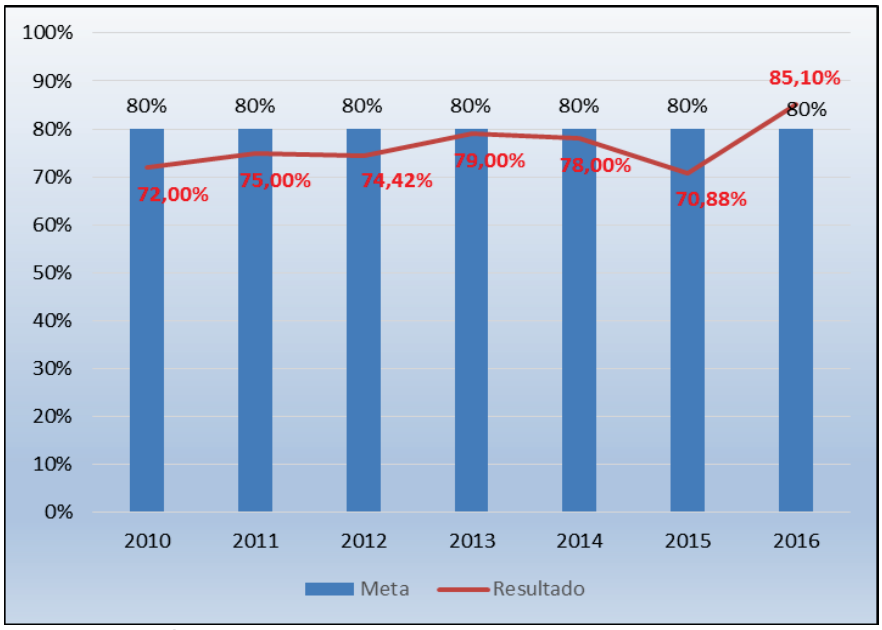
169. Os gráficos seguintes apresentam as séries históricas dos indicadores Pessoas Beneficiadas pelas Ações de Cidadania e Satisfação do Cliente/Cidadão.

Gráfico 10 – Pessoas Beneficiadas pelas Ações de Cidadania



FONTE: Relatórios de Gestão 2010 a 2016

Gráfico 11 – Satisfação do Cliente/Cidadão



FONTE: Relatórios de Gestão 2010 a 2016

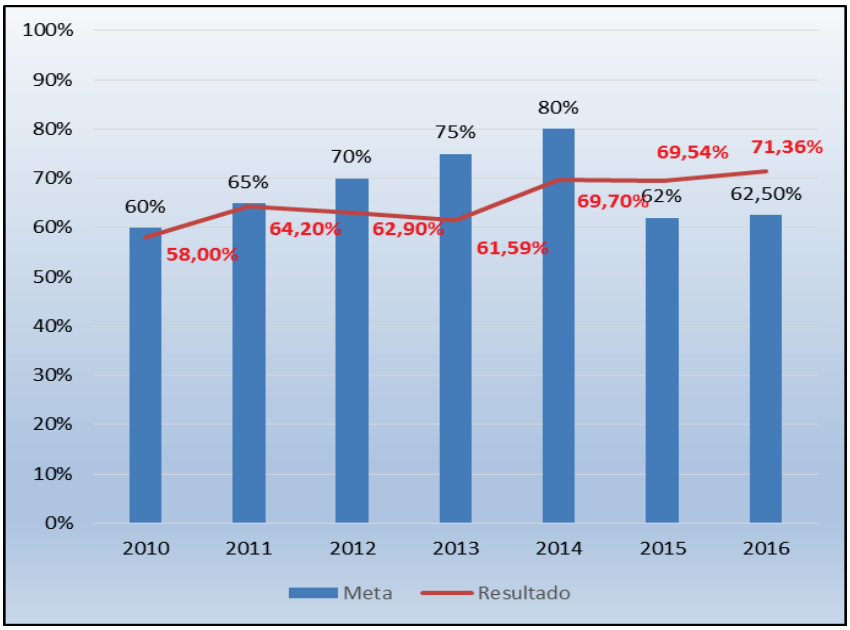
170. A série do indicador relativo à adesão dos cidadãos às ações promovidas pelo STJ deixa claro que a meta planejada esteve sempre abaixo da realizada, denotando falha no processo de acompanhamento dos resultados. No exercício de 2016, essa situação torna-se ainda mais evidente. Nesse caso, a meta planejada deveria ter sido revista no decorrer da execução do plano estratégico, cabendo, inclusive, a definição de metas intermediárias.

171. No que tange à série do indicador relativo à aferição da satisfação do usuário com os serviços prestados pelo STJ, os resultados obtidos ao longo dos anos são quase idênticos, não justificando, realmente, a alteração da meta pretendida. No entanto, os resultados indicam que as ações relacionadas ao objetivo "Oferecer serviços com qualidade" não estão promovendo a melhoria esperada ou que a forma de apuração do indicador não é adequada, não alcançando o público alvo das melhorias implementadas.

172. Quanto ao indicador Pessoas Beneficiadas pelas Ações de Cidadania, recomendou-se à Administração que implementasse um processo de revisão anual das metas, avaliando a possibilidade de definir metas intermediárias caso os resultados obtidos apontem para um quadro de alta defasagem entre o planejado e o realizado. No que tange ao indicador Satisfação do Cliente/Cidadão, foram emitidas recomendações para a adequação da pesquisa de satisfação do STJ por meio do Relatório da Auditoria relativa à análise da adequação dos canais disponíveis ao cidadão para a realização de solicitações, reclamações, denúncias e sugestões, bem como dos procedimentos utilizados para medir a satisfação dos usuários externos com os serviços prestados, emitido em 2017.

173. Apresenta-se, por fim, a série histórica relativa ao indicador Agilidade de Julgamento (Gráfico 12).

Gráfico 12 – Agilidade de Julgamento



FONTE: Relatórios de Gestão 2010 a 2016

174. O indicador mede a relação entre o número de processos (originários e recursais) baixados que tramitaram em até um ano e o total de processos baixados. No plano anterior, pretendia-se que o percentual de participação dos processos baixados nesse prazo no total de processos baixados fosse sempre crescente, tendo inclusive sido adotadas metas intermediárias, o que não se concretizou. Diante dos resultados alcançados, no Plano STJ 2015-2020, as metas intermediárias foram reduzidas, almejando-se alcançar, em 2020, o percentual de 65%. No entanto, os resultados obtidos indicam uma alteração no cenário, sendo que, em 2016, foi alcançada a meta proposta para o exercício de 2012. Novamente, recomendou-se à Administração à revisão das metas no decorrer da execução do plano estratégico.

IV – AVALIAÇÃO DA GESTÃO DE PESSOAS

175. As ações de fiscalização relacionadas a pessoal são conduzidas, no âmbito da Secretaria de Auditoria Interna, pela Coordenadoria de Auditoria de Pessoal – CAUP e contemplam auditorias em aspectos relevantes da gestão de pessoal e análises dos atos de pessoal sujeitos a registro pelo Tribunal de Contas da União.

176. No ano de 2016, a CAUP realizou dezoito auditorias, relacionadas no Quadro 24, monitoramentos de recomendações decorrentes de sete auditorias e seis acompanhamentos da gestão, em temas como Adicional de insalubridade e Concessão de diárias, bem como analisou a totalidade dos processos de nomeação de servidor em cargo efetivo e de aposentadorias e pensões.

Quadro 24 – Auditorias Realizadas pela CAUP

Tema da Auditoria	Relatório de Auditoria n.	Processo Administrativo
Exercício de Cargo em comissão – CJ e função comissionada - FC	1/2016	STJ 002194/2016
Controle da frequência dos servidores	2/2016	STJ 006063/2016
Concessão do Adicional de qualificação – AQ sobre ações de treinamento	3/2016	STJ 011803/2016
Reajuste dos proventos de aposentadoria e das pensões concedidas sem paridade	4/2016	STJ 014280/2016
Concessão de licença para capacitação	5/2016	STJ 014474/2016
Pagamento de gratificação natalina	6/2016	STJ 015037/2016
Cálculo da margem consignável	7/2016	STJ 017241/2016
Concessão de progressão e promoção funcional	8/2016	STJ 017129/2016
Concessão de assistência pré-escolar	9/2016	STJ 017968/2016
Reajuste dos proventos de aposentadoria e das pensões concedidas com paridade	10/2016	STJ 020901/2016
Compensação dos dias trabalhados no recesso forense	11/2016	STJ 022363/2016
Concessão de assistência à saúde	12/2016	STJ 022422/2016
Vacância de cargo efetivo e exoneração de CJ	13/2016	STJ 023500/2016
Pagamento de auxílio-alimentação	14/2016	STJ 022916/2016
Concessão de vantagens relativas a exercícios anteriores	15/2016	STJ 025713/2016
Nomeação de servidores sem vínculo efetivo	16/2016	STJ 028026/2016
Concessão de conversão em pecúnia de saldo de licença-prêmio	17/2016	STJ 027262/2016
Reposição ao erário	18/2016	STJ 027528/2016

FONTE: Relatórios Gerenciais da CAUP – Exercício de 2016.

177. Com base nos trabalhos executados, constatou-se que, na prática dos atos de gestão de pessoal, a Administração do STJ geralmente obedece ao disposto nos normativos que regem os temas auditados/analisados.

178. Ainda sob o aspecto de aderência às normas, identificaram-se casos pontuais em que há necessidade de alteração do regulamento interno pertinente, seja por estar desatualizado, seja por não estar adequado à realidade do órgão. Nessas situações, têm-se como exemplos a Portaria GDG 663 de 30 de outubro de 2012, que trata do controle de frequência e do banco de horas dos servidores da Secretaria do Tribunal, e a Resolução STJ 2 de 17 de março de 2010, que dispõe sobre a concessão do Adicional de Qualificação. Em todos os casos identificados, a Auditoria Interna recomendou a adequação dos normativos.

179. Quanto aos controles internos administrativos relacionados aos processos de gestão de pessoas, cabe tecer ponderações nesta oportunidade em que se está avaliando o tema de forma mais ampla, não obstante esses controles terem sido considerados suficientes e adequados ao cumprimento das normas e à prevenção de erros identificados nas auditorias efetuadas em 2016.

180. O Sistema Integrado de Recursos Humanos e Saúde – SARH é utilizado pela Secretaria de Gestão de Pessoas – SGP, entre outras coisas, para o gerenciamento de dados cadastrais e para o cálculo e o lançamento de efeitos financeiros pertinentes aos magistrados e aos servidores do STJ. Contudo, existem trabalhos realizados manualmente, em planilhas eletrônicas, para alimentação de dados no SARH posteriormente, o que prejudica a segurança na apresentação das informações, podendo ocorrer falhas, devido ao grande volume de informações envolvidas e à diversidade da legislação de pessoal. Além disso, não existem no SARH campos apropriados para o registro de dados específicos, o que também afeta a qualidade da informação.

181. Com efeito, um sistema de gestão de pessoas bem estruturado, com integração entre seus módulos, que contemple a maioria das rotinas que podem ser automatizadas, representa uma boa ferramenta de controle e contribui diretamente para o alcance dos objetivos das unidades de maneira mais eficiente.

182. Acrescenta-se que diversas deficiências do SARH já foram objeto de recomendações à SGP em análises efetuadas em anos anteriores, ocasião em que as respostas oferecidas eram no sentido de que as carências e inconsistências apontadas seriam resolvidas com a implantação do Integra, sistema de gestão de pessoal que estava em desenvolvimento, com vistas à substituição do SARH. Portanto, nos últimos anos, não foram feitas manutenções/evoluções em diversas rotinas do sistema, em razão dessa troca do SARH pelo Integra.

183. No entanto, em dezembro de 2015, a contratada manifestou-se pela impossibilidade de continuar a execução dos serviços e solicitou a rescisão do contrato firmado com o STJ. O termo de distrato foi assinado em 29/4/2016.

184. Por todo o exposto, conclui-se que o SARH é um sistema com fragilidades e que não atende adequadamente às necessidades da área de gestão de pessoas, carecendo de ajustes importantes e de maior integração entre seus módulos.

185. A esse respeito, vale destacar a iniciativa da Administração em retomar a solução relacionada ao Sistema constituindo equipe multidisciplinar formada por técnicos da área de TI e da SGP para iniciar o desenvolvimento interno de novo sistema de gestão de pessoas.

186. Ponto que merece destaque é o pagamento de auxílio-alimentação aos magistrados do Tribunal, que está amparado pela Resolução STJ 32 de 28 de setembro de 2012. O Conselho de Administração do STJ, em sessão de 26/9/2012, decidiu pela concessão do auxílio, inclusive com efeitos retroativos a 19/5/2004.

187. Todavia, encontra-se em análise no Supremo Tribunal Federal a ADI 4822, ajuizada pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, a qual questiona a constitucionalidade das Resoluções 133/2011, do Conselho Nacional de Justiça, e 311/2011, do Tribunal de Justiça de Pernambuco, normas que instituíram esse benefício para os magistrados. No julgamento realizado em 20/11/2013, o Ministro Luiz Fux votou pela improcedência da ação, havendo solicitação de vistas dos autos por parte do Ministro Dias Toffoli. O deslinde da questão continua sendo acompanhado por esta unidade de auditoria.

188. Quanto à acumulação de cargos, convém assinalar que, a cada três anos, os servidores devem declarar se acumulam ou não cargos, empregos e funções, bem como vencimentos e proventos, nos termos da Instrução Normativa STJ 6 de 5 de abril de 2017. Atualmente, há um servidor que acumula ilegalmente o cargo de Técnico Judiciário - Área Administrativa no STJ com o de professor na Secretaria de Educação do Distrito Federal, amparado por liminar concedida no Mandado de Segurança 2013.01.1.071791-0. Essa decisão judicial está sendo acompanhada no Processo STJ 10146/2015, considerando que ainda não houve trânsito em julgado.

189. A seguir, apresenta-se quadro com o quantitativo de formulários remetidos ao Tribunal de Contas da União no ano de 2016, contendo informações alusivas aos atos de admissão de pessoal e de concessão de aposentadoria e pensão.

Quadro 25 – Atos remetidos pela SGP à AUD

Origem - Secretaria de Gestão de Pessoas **Destino – Secretaria de Auditoria Interna** **Prazo para envio – 60 dias**		**Tempo gasto para o envio do ato (em dias)**			
Tipos de ato	Quantidade de atos	≤ 15	15< e ≤ 30	30< e ≤ 45	45 < e ≤ 60
Nomeação	128	6%	8%	35%	51%
Aposentadoria	58	0	15%	7%	78%
Pensão Civil	17	0	6%	29%	65%
TOTAL	**203**	Prazo médio para que a SGP encaminhe o ato à AUD: 46 dias			

FONTE: Relatórios Gerenciais da CAUP – Exercício de 2016.

190. Assim, é possível concluir que os atos sujeitos a registro no TCU têm sido encaminhados para avaliação da Auditoria Interna no prazo estabelecido na Instrução Normativa – IN TCU 55 de 24 de outubro de 2007, qual seja, 60 dias, a contar da data de publicação do ato ou da data do efetivo exercício, nos casos de admissão de pessoal.

Quadro 26 – Atos remetidos pela AUD ao TCU

Origem - Secretaria de Auditoria Interna **Destino – Tribunal de Contas da União** **Prazo para envio – 120 dias**		**Tempo gasto para o envio do ato (em dias)**				
Tipos de ato	Quantidade de atos	≤ 15	15< e ≤ 30	30< e ≤ 45	45 < e ≤ 60	60< e ≤ 120
Nomeação	128	57%	29%	9%	3%	2%
Aposentadoria	58	14%	45%	27%	7%	7%
Pensão Civil	17	35%	29%	24%	12%	0
TOTAL	**203**	Prazo médio para que a AUD envie o ato ao TCU: 22 dias				

FONTE: Relatórios Gerenciais da CAUP – Exercício de 2016.

191. Por fim, com relação ao envio dos atos ao TCU, confirmou-se que a AUD tem observado o prazo fixado pela IN TCU 55/2007, que é de 120 dias, contados da data do cadastramento dos atos.

V – AVALIAÇÃO DA GESTÃO DE AQUISIÇÕES E CONTRATAÇÕES

192. A Coordenadoria de Auditoria de Aquisições e Contratações – CAUC é a unidade responsável pela avaliação dos processos de governança, gerenciamento de riscos e controles relacionados às aquisições e contratações realizadas pelo STJ.

193. A CAUC é composta pela Seção de Auditoria de Licitações e Contratos – SALIC e Seção de Auditoria de Despesas Contratuais - SADEC, já que a Seção de Auditoria de Dispensa, Inexigibilidade e Despesas Diversas - SADID, foi extinta na reestruturação promovida pela Secretaria de Auditoria Interna – AUD.

194. Cabe destacar que, no decorrer do exercício de 2016, houve uma alteração relevante na metodologia adotada por esta Coordenadoria para avaliação dos atos e dos processos realizados pela Administração no que diz respeito às aquisições e contratações.

195. Em consonância com o novo Manual de Organização, aprovado pela Instrução Normativa STJ/GP 7 de 2 de junho de 2017, as competências atribuídas à CAUC foram reformuladas, com vistas não só a adequar-se às novas orientações emanadas do TCU para as atribuições das unidades de controle interno e auditoria dos órgãos da Administração Pública, como também direcionar a sua atuação no sentido de avaliar os processos de governança, gerenciamento de riscos e controles internos relativos às contratações, diferentemente de sua atuação anterior, na qual se emitia pareceres em processos de contratações específicos como parte de sua rotina.

196. Assim, esta unidade, inicialmente, emitia Notas de Informação no acompanhamento da gestão e realizava monitoramentos a elas relacionados e, posteriormente, de outro modo, em função da alteração das atribuições na forma acima explicitada, passou a avaliar a gestão das aquisições, emitindo Relatórios de Auditoria.

197. Em 2016, a CAUC realizou quatro auditorias integradas: Execução dos Termos de Cessão de Espaço Público, Aplicação dos Institutos de Reajuste, Revisão e Repactuação nos Contratos de Prestação de Serviços de Execução Continuada, Fiscalização de Contratos de Terceirização e Operacionalização e Gestão da Conta Vinculada e 28 monitoramentos de acompanhamentos da gestão, em temas como avaliação da pesquisa de preços, elaboração do termo de referência, da minuta do edital e do contrato, fiscalização de contratos terceirzados e dos termos de cessão de uso de espaço púbico.

198. Com base nos trabalhos executados, constatou-se que, na prática dos atos de gestão das aquisições e contratações, a Administração do Tribunal observa os normativos vigentes e as boas práticas adotadas pela Administração Pública.

V.1 Procedimentos Licitatórios e Contratações

199. No exercício em referência, anteriormente às alterações promovidas na metodologia de trabalho utilizada, esta unidade de auditoria atuava no acompanhamento preventivo da gestão, com vistas a avaliar a regularidade da instrução, verificando a conformidade das peças integrantes da fase interna da licitação, emitindo Nota de Informação Prévia.

200. As inconsistências identificadas e recorrentes são: ausência de metodologia técnica na definição do quantitativo a ser contratado; imprecisão, inconsistência ou incompletude na justificativa da contratação; inexistência de elementos obrigatórios no termo de referência; irregularidade na pesquisa de preços para estimar o preço a ser contratado, entre outras.

201. Verifica-se que a ocorrência das falhas acima relatadas tem sido mitigada pela administração gradativamente, inclusive no decorrer do ano de 2016, de forma que a instrução inicial do procedimento licitatório tem se aperfeiçoado. A título de exemplo, pode-se citar o fato de que, cada vez mais, a Administração utiliza como referência as orientações e metodologias sugeridas no Manual de Orientação de Pesquisa de Preços, elaborado por esta Secretaria de Auditoria Interna – AUD, confirmando a necessidade de se instituir diretrizes e orientações internas disciplinando matérias relativas às aquisições e contratações.

202. Por outro lado, a partir de meados de 2016, por força das mudanças comentadas, os resultados obtidos na avaliação dos procedimentos licitatórios decorreram especificamente dos trabalhos de auditoria relacionados à aplicação dos intrumentos utilizados na preservação do equilíbio econômico-financeiro contratual e à operacionalização e à gestão da conta vinculada.

203. Dos trabalhos realizados, constatou-se que a Administração do Tribunal, de forma geral, observa os normativos que regem a matéria, bem como utiliza as ferramentas disponíveis para operacionalização e desenvolvimento de suas atividades.

204. Entretanto, conforme explanado no Capítulo 1 do Anexo I deste Relatório de Auditoria, que versa sobre as auditorias realizadas, constatou-se que os mecanismos e ferramentas de controle capazes de evitar ou reduzir o impacto ou a probabilidade da ocorrência de eventos de risco na execução de seus processos e atividades, no âmbito do STJ, são inexistentes ou insuficientes.

V.2. Contratações Oriundas de Dispensa e Inexigibilidade de Licitação

As contratações diretas realizadas por dispensa de licitação, em sua maioria, se fundamentam em dispositivos legais que permitem essa modalidade de contratação nos casos de dispensa por valor, da natureza do objeto ou da especificidade da contratada. Nessas situações, constatou-se que os critérios tais como a apresentação da justificativa da contratação e sua fundamentação legal, a demonstração de conveniência e oportunidade de contratar, a especificação das condições de execução do ajuste, a existência de pesquisa de preços realizada no mercado, a comprovação da condição da dispensa e a emissão de parecer pela unidade jurídica, são observados.

205. Com relação às contratações "emergenciais" fundamentadas no inciso IV do artigo 24 da Lei 8.666/1993, verificou-se que, no ano de 2015, foram firmados três contratos sob essa modalidade: prestação de serviços relacionados à Operação de Elevadores, à Manutenção e Conservação das Áreas Ajardinadas e à Saúde Bucal. Dois desses se encerraram no próprio exercício de 2015, após a emissão do Relatório de Auditoria daquele ano, sendo substituídos por novas contratações realizadas por meio do regular procedimento licitatório. O contrato relacionado ao serviço de Saúde Bucal encerrou-se em definitivo no exercício de 2016, em decorrência de realização de concurso público para o cargo Técnico Judiciário-Saúde Bucal, conforme Processo STJ 1.411/2015 no sistema Agilis.

206. No que concerne à avaliação dos processos de contratação e aquisição por inexigibilidade de licitação, autuados no exercício de 2016, nos trabalhos de auditoria realizados nesse exercício, verificou-se que as contratações foram pautadas pela regularidade, tendo em vista que a inviabilidade de competição se fundamentou em dispositivo legal, a razão da escolha do fornecedor do bem ou prestador de serviço e o preço a ser pago foram devidamente demonstrados e justificados, tópicos que, nessa situação, merecem destaque positivo nas avaliações realizadas pela equipe de auditoria.

207. Também foram observadas as demais exigências de natureza formal necessárias à validação do procedimento, como a verificação da exclusividade do fornecedor, da singularidade do serviço e da notória especialização da empresa ou do profissional, da existência de pesquisa de preços e de demais documentos comprobatórios da condição de exclusividade.

208. Das peças que instruíram os respectivos autos, constatou-se que os documentos insertos se encontravam em conformidade com os termos da Lei 8.666/1993, bem como os contratos firmados contemplaram os dispositivos desse normativo, estabelecendo o objeto e seus elementos característicos, o regime de execução ou forma de fornecimento do bem ou execução do serviço/obras, forma de pagamento, as garantias oferecidas para assegurar sua execução, assim como as responsabilidades das partes e as penalidades cabíveis, cláusulas contratuais necessárias, conforme disposto na lei de licitações e contratos.

209. Portanto, destaca-se que os procedimentos adotados pela Administração em 2016, relativos às aquisições e contratações decorrentes de contratação direta, submeteram-se aos dispositivos legais e regulamentares, além de observar a jurisprudência predominante dos órgãos de controle externo e as boas práticas de gestão e modernização administrava.

V.3. Execução dos Contratos Administrativos

210. A execução dos contratos administrativos no exercício de 2016 foi avaliada conforme o Plano Anual de Auditoria. As atividades estabelecidas nesse planejamento foram diferenciadas nesse ano, por força das mudanças já explanadas. Dessa forma, somente trabalhos de auditoria foram realizados, nos quais foram avaliadas a execução dos contratos de mão de obra terceirizada e a execução dos termos de cessão de espaço público.

211. Das análises realizadas, constatou-se que a Administração do STJ, de forma geral, procede à fiscalização da execução de seus contratos e tem implementado, progressivamente,

instrumentos para a melhoria do processo de gestão contratual. Ainda assim, foram verificados fatores limitantes que impedem a efetiva e regular aplicação dos normativos legais vigentes e das boas práticas de gestão.

212. No que respeita à execução da Terceirização, observou-se que a maturidade dos controles internos precisa ser aprimorada, em especial, devido à pouca utilização de mecanismos padronizados: mapeamento de processos, fluxograma das atividades e mensurações com adoção de indicadores e metas, possibilidade de sobrecarga de trabalho em algumas unidades e pouca motivação para exercer a função de gestor.

213. Dessa forma, foram realizadas algumas ressalvas, precipuamente no que diz respeito à necessidade de atualização do normativo interno que trata da gestão contratual que, em alguns quesitos, principalmente no que tange à fiscalização trabalhista, vai de encontro com as boas práticas alvitradas pelo Tribunal de Contas da União; outras, são inerentes às falhas de instrução processual e à necessidade de aperfeiçoamento do conhecimento da legislação trabalhista.

214. No que tange à execução dos Termos de Cessão de Uso, os resultados obtidos permitem concluir que, embora a Administração do Tribunal tenha, nos últimos anos, fomentado ações para atendimento da legislação correlata e exigências do Tribunal de Contas da União, relacionadas à forma e vigência da contratação, repasse das receitas arrecadadas, onerosidade e rateio de despesas com manutenção, conservação e vigilância predial, bem como pelo consumo de água e esgoto, energia elétrica e telefone, verifica-se que tais ações não foram suficientes para garantir a eficiência na gestão, acompanhamento e fiscalização da execução dos Termos de Cessão de uso de espaço público do STJ.

215. Tal conclusão é baseada nas inconsistências demonstradas nos trabalhos de auditoria, seja por ausência de mecanismos de detecção ou de monitoramento e controle, seja por inadequação a normas relacionadas ao assunto. Nesse sentido, diante da manifesta fragilidade dos controles da execução dos ajustes de cessão de uso, foram consignadas recomendações à Administração para rever algumas práticas, de forma a conferir maior efetividade ao processo de gestão, acompanhamento e fiscalização dos termos de cessão de espaço físico.

216. De forma sistêmica, o processo de execução contratual, no que concerne à eficácia dos controles internos adotados pelas unidades gestoras, possui controles internos intermediários, na faixa de 52,65% conforme questionário aplicado às unidades e comparado com a Escala de Maturidade dos Controles Internos, constante do Acórdão TCU 568/2014 - Plenário, evidenciando a necessidade da implantação e do aprimoramento desses controles. Necessidade essa que só vem a ratificar as ocorrências e falhas encontradas nos processos analisados, que são reflexos da ausência de mapeamentos de processos, *checklists* de conferências de rotinas, padronização de documentos, ausência de metas e indicadores, entre outros.

217. Ainda com relação a esse tema, cabe incrementar que controles internos são instrumentos de gerenciamento administrativos que mitigam riscos, e auxiliam no alcance de objetivos estratégicos das organizações. Para cumprirem esta finalidade, é necessário que seus componentes sejam implementados e funcionem de maneira eficaz. De outra parte, controles internos frágeis, inexistentes ou ineficazes deixam as instituições públicas vulneráveis a uma

diversidade de possíveis riscos que, quando materializados, podem ocasionar ineficiência no serviço público prestado, irregularidades e má utilização de recursos, fatos que atingem a sociedade como um todo, principalmente, aqueles que dependem do serviço prestado pela instituição.

218. Por fim, cabe registrar que os trabalhos realizados no exercício 2016 resultaram em benefícios potenciais relacionados ao incremento da efetividade da fiscalização da execução dos contratos no STJ, especialmente no que respeita ao aperfeiçoamento dos controles internos das unidades auditadas, podendo ser estendido às demais unidades da Administração, por meio de *benchmarking* interno.

VI – AVALIAÇÃO DOS REGISTROS DE PASSIVOS

219. Conforme apresentado no Relatório de Auditoria integrante do Processo de Contas 2016, existiam valores pendentes de pagamento pela Administração, registrados na conta 22111.0100 – Pessoal a Pagar, não quitados em virtude da ausência de apresentação pelos beneficiários da documentação ou dos dados bancários necessários ao pagamento ou da falta de indicação de sucessores por meio de alvará judicial. Em 31/12/2015, o valor registrado era de R$ 1.152.265,37, baixado no período de julho a novembro/2016.

220. No entanto, conforme Processo STJ 29.940/2015, foram efetuados novos registros no exercício de 2016, referentes ao pagamento de indenização de férias (Processo STJ 5.681/2015), mudança de opção (Processos STJ 7.628/2013 e 6.120/2013) e pensão estatutária (Processos STJ 19.129/2016 e 3.702/2016), restando a pagar, em 31/12/2016, R$ 1.510.161,78. Não foi possível identificar nos autos do Processo STJ 29.940/2015 os motivos para o não pagamento aos credores dos valores devidos.

221. Considerando que a setorial contábil do STJ permanece acompanhando os registros de passivos do órgão, por meio do Processo STJ 29.940/2015, sendo os autos periodicamente encaminhados à Coordenadoria de Pagamento para atualização das informações sobre os passivos existentes, inclusive no que tange à data de ocorrência da prescrição quinquenal e à identificação de situações em que não foi efetuada a notificação dos credores, não foi efetuado, no presente exercício, trabalho voltado à validação dos registros contábeis. No entanto, no próximo Plano de Auditoria será incluída análise específica da conta 22111.0100 – Pessoal a Pagar.

222. Em março de 2016, o Plenário desta Corte concedeu aos seus servidores a incorporação do reajuste de 13,23% à remuneração, conforme requerido pela Associação dos Servidores do Superior Tribunal de Justiça – ASSTJ em 24/2/2014 (Processo STJ 4283/2016).

223. Em suma, a ASSTJ argumentou que as Leis 10.697 e 10.698, de 2 de julho de 2003, realizaram revisão geral anual da remuneração dos servidores dos três poderes com índices diferentes e que, por conseguinte, houve afronta ao art. 37, inciso X, da Constituição Federal, segundo o qual a revisão deve ser efetuada sem distinção de índices. A Associação finalizou seu requerimento aduzindo que o pedido se fundamentava no trânsito em julgado da ação ordinária ajuizada pela Anajustra, em 2007, objetivando a incorporação do percentual de 13,23% à remuneração de seus associados.

224. O tema foi examinado inicialmente pela Secretaria de Gestão de Pessoas – SGP, que concluiu que o pleito da ASSTJ merecia provimento, pois devia ser dada a interpretação de que a Lei 10.698/2003, que concedeu a todos os servidores públicos federais a Vantagem Pecuniária Individual – VPI no valor fixo de R$ 59,87, promoveu revisão geral da remuneração, restando indispensável a efetivação do princípio da isonomia, considerando que essa quantia significava reajuste no percentual de 13,23% para o menor salário da União.

225. A fim de ratificar o entendimento de que a Lei 10.698/2003 é lei de revisão geral da remuneração dos servidores, a SGP lembrou que o Poder Executivo Federal possui competência

somente para propor aumento remuneratório de seus próprios servidores, pois deve ser respeitada a iniciativa privativa dos outros poderes. Dessa forma, se o projeto de lei que originou a mencionada Lei foi proposto pelo Presidente da República, concluiu que tal norma revestiu-se da natureza de revisão geral, e não de aumento remuneratório, o qual não lhe caberia propor para os servidores dos demais poderes.

226. Em seguida, a Assessoria Jurídica – AJU analisou o pedido, e, após fazer o cotejo de decisões proferidas judicial e administrativamente, também entendeu pela possibilidade de deferimento.

227. A matéria foi elevada ao Plenário do STJ que, na sessão de 2/3/2016, aprovou o pagamento, nos termos do voto da relatora, do qual se extrai os seguintes trechos:

> DEFIRO o requerimento administrativo da ASSTJ, extensível a todos os servidores desta Corte, a fim de (...) implementar o percentual de reajuste de 13,23% (treze vírgula vinte e três por cento), a partir de 1º de maio de 2003, conforme termo inicial da Lei nº 10.698/2003, incidente sobre o vencimento básico, vantagens, gratificações e adicionais, cargo em comissão e função comissionada, e demais verbas que estejam atreladas em seu cálculo ao valor da remuneração do servidor (...); fazendo ainda incidir sobre o montante apurado os aumentos e reajustes concedidos pelas legislações subsequentes (...), com o abatimento, mês a mês, dos R$ 59,87 (...) e demais valores já pagos; observada a prescrição quinquenal restrita às prestações vencidas (...).
> Os pagamentos em atraso deverão ser quitados de acordo com a disponibilidade financeira e orçamentária, em conformidade com o art. 169, incisos I e II, da Constituição Federal, com a incidência de correção monetária e juros de mora nos termos da Resolução STJ/GP nº 16, de 10 de dezembro de 2015.

228. Em razão dessa decisão, foi pago aos servidores ativos, <u>a título de exercícios anteriores do reajuste dos 13,23%,</u> o montante de R$ 41.772.565,32 nas rubricas Adicional de Insalubridade, Adicional de Qualificação, Adicional de Qualificação (Treinamento), Assistência Pré-escolar (Decisão Judicial), Gratificação de Atividade de Segurança, Gratificação de Atividade de Segurança Decisão Judicial (Decisão Plenário 2/3/2016), Gratificação de Atividade Externa, Gratificação de Atividade Judiciária (Decisão Plenário 2/3/2016), Indenização CJ, Indenização FC, Opção CJ (Decisão Plenário 2/3/2016), Opção FC (Decisão Plenário 2/3/2016I), Quinquênio, Remuneração CJ (Decisão Plenário 2/3/2016), Serviço Extraordinário, Teto Constitucional - Decisão Judicial, Vencimento (Decisão Plenário 2/3/2016).

229. Para os inativos e pensionistas, o total pago a título de <u>exercícios anteriores</u> foi de R$ 12.781.013,62, efetuado nas rubricas GAJ Decisão Judicial (Decisão Plenário 2/3/2016), Proventos (Decisão Plenário 2/3/2016), Proventos Decisão Judicial (Decisão Plenário 2/3/2016), Quinquênio (Decisão Judicial), Vantagem Art. 184, Lei 1711/52 (20%), Vantagem Art. 192, II, Lei 8112/90.

VII - AVALIAÇÃO SOBRE A GESTÃO DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO

230. Objetivando verificar a correta aplicação dos recursos empregados em Tecnologia da Informação, a Coordenadoria de Auditoria de TI (CAUT) realizou, em 2016, dando continuidade aos trabalhos de auditoria realizados em 2015, auditorias e monitoramentos com vistas a verificar a situação das contratações efetuadas para a área de TI, bem como a situação de governança corporativa de TI no STJ.

231. Visando atuar tempestivamente nos processos, a Seção de Auditoria de Gestão de Tecnologia da Informação – SAGTI e a Seção de Auditoria Especializada em Tecnologia da Informação – SAETI continuaram a emitir notas técnicas a respeito de contratações em curso, para prevenir o uso indevido de recursos públicos e para mitigar os riscos advindos de possíveis vícios ou falhas no decurso das contratações.

232. Ademais, utilizando-se da estrutura física e técnica desenhadas para a análise de Governança e Gestão de TI, a CAUT avaliou o tema Engenharia de *Software*. Cabe destacar que outros temas de Gestão de TI foram tratados em sede de auditoria e monitoramento no exercício anterior e serão referenciados neste trabalho para embasar a avaliação da Gestão de TI no âmbito do STJ.

233. Com base nesses trabalhos e nas informações constantes do Relatório de Gestão 2016 relativas à Tecnologia da Informação no STJ, foi feita uma avaliação da Governança e Gestão de TI sobre os seguintes aspectos:

- Contratações de serviços de TI e gestão contratual;
- Estrutura de governança corporativa;
- Plano Diretor de Tecnologia da Informação;
- Segurança da Informação;
- Engenharia de *Software*;
- Planejamento de Infraestrutura.

VII.1. Contratações de Serviços de TI e Gestão Contratual

234. Durante o exercício de 2016, a Coordenadoria de Auditoria de TI avaliou os controles internos relacionados aos contratos de TI, contemplando as questões relacionadas à fase de planejamento das contratações, à execução e gestão contratuais.

235. Quanto à fase de planejamento das contratações de TI, foram identificadas fragilidades na qualidade da elaboração de alguns artefatos, a saber: documento e oficialização de demandas, análise de viabilidade, análise de riscos, levantamento de soluções disponíveis no mercado, levantamento adequado da demanda, escolha e justificativa da solução mais adequada e análise de riscos.

236. Cabe destacar que, nos trabalhos de auditorias mais recentes, têm se observado falhas recorrentes na condução dos processos de contratação de TI, especialmente deficiências nas

justificativas quanto à conexão da contratação com necessidades estratégicas do STJ, elemento relevante do Documento de Oficialização da Demanda - DOD.

237. Além disso, constataram-se deficiências nos procedimentos de fiscalização dos contratos de serviços, tais como fragilidade no controle do escopo contratado, nos procedimentos de controle dos prestadores de serviço terceirizados – para contratos que envolveram mão de obra residente – e no controle de materiais e insumos necessários para a execução dos contratos.

VII.2. Estrutura de Governança de TI

238. Desde a implantação da governança institucional, observa-se a preocupação do nível estratégico do STJ com o acompanhamento e avaliação da dinâmica das ações implantadas, que tem como uma de suas atribuições o monitoramento anual do planejamento estratégico de TI, que, em princípio, dá norte à tomada de decisões para o próximo ano.

239. Em 2016, a estrutura de governança de TI no STJ compunha-se apenas do CETI – Comitê Estratégico de Tecnologia da Informação – criado pela Resolução STJ/GP 15/2012.

240. O CETI tem o objetivo de promover as devidas ações para que a estrutura de governança institucional e de TI possam atender às necessidades institucionais de forma mais abrangente. Esse Comitê tem por atribuição promover a revisão do Plano Estratégico de Tecnologia da Informação – PETI e o Plano Diretor de Tecnologia da Informação – PDTI, garantido o alinhamento destes com o Plano Estratégico do Tribunal. Também, esse colegiado faz acompanhamento da execução dos planos, estabelecendo prioridades entre as demandas. Portanto, esse comitê tem caráter estratégico institucional, razão por que envolve a alta administração, inclusive ministros da Corte.

241. Nos trabalhos de auditoria foi alertado sobre a necessidade de um comitê executivo de TI com caráter tático/operacional para apoiar no que tange à definição de mecanismos de gestão e alinhamento das diretrizes definidas pelo CETI com foco nos objetivos institucionais.

> *Recomendação ao GDG*
> *Envidar esforços junto às demais autoridades do Tribunal no sentido de obter a implantação de um Comitê Executivo de TI, no STJ, a fim de estabelecer os processos necessários à governança e Gestão de TI.*

242. Esse comitê seria composto por representantes das áreas de negócio e de TI, tendo como foco acompanhar as priorizações vindas do CETI, monitorar o estado das ações definidas, bom como nível de serviço e indicar possíveis melhorias e pontos críticos detectados durante os processos de gestão, além de resolver problemas de conflitos de interesse no uso dos recursos.

243. Em exercícios anteriores, foi apontada, pelas equipes de auditoria, a incipiência na atuação do CETI que, apesar de ter papéis, responsabilidades e funcionamento definidos, com previsão de resultados a serem gerados a partir das reuniões periódicas, verificou-se que esse Comitê não atuou conforme a previsão, não cumprindo com a missão para que foi criado no período de 2015 e 2016.

244. No exercício de 2017, a Administração tomou providências para reformular o CETI, para participação efetiva da alta administração e das áreas de gestão, por meio da Instrução Normativa STJ/GP 06/2017, que instituiu os comitês de Governança de TI, Gestor de TI e Gestores de sistemas, atendendo assim às recomendações da equipe de Auditoria Interna.

VII.3. PETI – Planejamento Estratégico de Tecnologia da Informação – e Plano Diretor de Tecnologia da Informação – PDTI

245. O Planejamento Estratégico de Tecnologia da Informação – PETI é um plano elaborado levando-se em conta o posicionamento da área de TI junto à área de negócio, com o objetivo de orientar sobre o uso dos recursos de TI, alinhar os interesses das áreas da administração demandantes, com o intuito de assegurar a eficácia na gestão dos recursos de TI visando à consecução dos objetivos estratégicos institucionais.

246. O Plano Diretor de Tecnologia da Informação – PDTI é o instrumento de diagnóstico, planejamento e gestão dos recursos e processos de Tecnologia da Informação, em nível tático/operacional, que visa atender às necessidades tecnológicas e de informação de um órgão ou entidade para um determinado período de tempo (IN STJ 4/2013, art. 2º, inciso III).

247. O PDTI, por estar inserido no nível tático, deve estar alinhado ao PETI, demonstrando de forma mais detalhada as ações, projetos, investimentos e orçamentos necessários para atingir os objetivos e metas institucionais definidos.

248. Assim, tanto o PETI quanto o PDTI necessitam estar integrados e alinhados com o planejamento estratégico e estratégias de negócio do Tribunal, os quais são explicitados por meio do Planejamento Estratégico Institucional – PEI (Plano STJ 2020).

249. Embora sejam instrumentos essenciais para o bom funcionamento da gestão de Tecnologia da Informação, restou comprovado nos trabalhos de auditoria do exercício de 2016, bem como registrado nos relatórios de contas de anos anteriores, que não houve publicação desses instrumentos nos exercícios de 2015 e 2016.

250. A atual administração assumiu o compromisso e iniciou um processo de elaboração de novos instrumentos para institucionalização em 2017, porém, até o momento do fechamento deste relatório, esses documentos ainda não haviam sido publicados.

251. Desse modo, mais do que uma falha formal, as ausências do Plano Estratégico de TI e do Plano Diretor de TI podem comprometer todo o funcionamento da área de Tecnologia da Informação, expondo a riscos a área e, por consequência, todos os demais processos do Tribunal, uma vez que dependem fortemente da área de TI.

252. Cumpre informar que, além de prejudicar a boa estruturação da governança de TI, a ausência desses instrumentos devidamente publicados e praticados, pode submeter o Tribunal a penalidades aplicadas por órgãos de controle por ferir disposição do art. 6º da Resolução CNJ 211/2015.

Art. 6º Cada órgão deverá elaborar e manter o Plano Estratégico de Tecnologia da Informação e Comunicação (PETIC), em harmonia com as diretrizes estratégicas institucionais e nacionais, conforme disposto na Resolução CNJ 198, de 16 de junho de 2014, e suas alterações.
Parágrafo único. Como desdobramento do PETIC, deverá ser elaborado o Plano Diretor de Tecnologia da Informação e Comunicação com as ações a serem desenvolvidas para que as estratégias institucionais e nacionais do Poder Judiciário sejam alcançadas.

VII.4. Segurança da Informação

253. Em 2016, foi elaborado o 2º relatório de monitoramento da auditoria sobre segurança de informação, realizada em 2015, com a finalidade de avaliar os controles internos utilizados no planejamento e na operacionalização da segurança da informação no âmbito do STJ.

254. A referida auditoria teve seu escopo delimitado pelos objetivos de controle propostos pela ABNT NBR ISO/IEC 27002:2013, diretamente relacionados aos processos de gestão de segurança da informação nos processos de desenvolvimento, sustentação e aquisição de sistemas e especificamente nos seguintes pontos:

- Políticas de segurança da informação;
- Análise crítica das políticas para segurança da informação;
- Organização da segurança da informação;
- Responsabilidades e papéis pela segurança da informação;
- Controle de acesso;
- Trabalho remoto.

255. Após os trabalhos de monitoramento, restou comprovado que, no STJ, o tema segurança da informação ainda carece de desenvolvimento, principalmente com relação à criação de uma estrutura corporativa específica, para tratar a segurança da informação com foco estratégico, à formalização de políticas setoriais, levando-se em conta as peculiaridades e necessidades de cada área do Tribunal, bem como ao estabelecimento dos controles de nível tático e operacional, recomendados em auditorias anteriores, para tratamento adequado dos riscos decorrentes do uso dos ativos de informação.

256. Cabe ressaltar que houve mobilização por parte da nova gestão de Tecnologia de Informação no sentido de atender às recomendações por meio da formalização de comissão gestora e técnica de segurança da informação e também da publicação da Política de Segurança da Informação. Assim, nota-se a adoção de iniciativas por parte da administração, as quais serão avaliadas por esta unidade de auditoria em trabalhos futuros.

VII.5. Engenharia de *Software*

257. A auditoria de Engenharia de *Software* foi realizada com a finalidade de identificar e mapear os controles internos administrativos e boas práticas de engenharia de *software* utilizados no desenvolvimento e manutenção dos sistemas informatizados do STJ, com foco em governança e gestão de TI.

258. O critério principal utilizado nesta auditoria foi o MPS.BR (Melhoria de Processos do *Software* Brasileiro), bem como o *Framework* COBIT, Resolução CNJ 211/2015, PMBOK.

259. O escopo desta auditoria ficou restrito aos processos de Gerência de Projetos, Gerência de Requisitos e Gerência de Configuração referentes aos níveis iniciais de maturidade do MPS.BR, em virtude desses processos serem a base para o desenvolvimento e sustentação de sistemas e de forma a contemplar pelo menos um processo de cada área de processo do modelo, respectivamente, processos organizacionais, processos fundamentais e processos de apoio.

260. A partir da avaliação dos controles internos relacionados aos processos de engenharia de *software* delimitados pelo escopo da auditoria, pôde-se concluir que os processos analisados são executados de forma parcial em virtude do percentual de atendimento dos resultados esperados, conforme preconiza o MPS.BR. Temos também que os processos em questão e seus respectivos produtos de trabalho não estão no nível "gerenciado", conforme preconiza a metodologia. Tudo isso denota que a STI detém capacidade "inicial" para a maioria dos processos e o nível "inicial" de maturidade organizacional para o desenvolvimento e sustentação de sistemas.

261. A carência quanto ao gerenciamento dos processos e dos produtos de trabalho dos processos, inclusive com a ausência de uma política organizacional como norma de cumprimento obrigatório para os processos analisados, acarreta a ausência de padronização para a execução dos controles entre as unidades da área de desenvolvimento, que acabam executando-os sem as devidas formalidades.

262. Dessa forma, tem sido recomendada por esta unidade de auditoria a adoção de controles com o objetivo de modificar o risco inerente relacionado às atividades de desenvolvimento e manutenção de sistemas e a correção das carências encontradas, de forma a garantir o cumprimento de objetivos do Plano Estratégico do STJ para o período de 2015-2020, principalmente quanto a "Garantir a qualidade dos serviços e soluções de TI, bem como o aumento do nível de capacidade dos processos e maturidade do desenvolvimento e sustentação dos sistemas".

263. Para tanto, além dos resultados esperados conforme o MPS.BR, foi considerada a conformidade com a Resolução 211 do CNJ, que institui a Estratégia Nacional de Tecnologia da Informação e Comunicação do Poder Judiciário, quanto aos macroprocessos de escopo, requisitos e de processos de desenvolvimento e sustentação e a adoção de controles avaliados pelo índice de governança de TI, criado pelo TCU, em relação aos controles referentes ao gerenciamento de projetos de TI e aos controles relacionados ao processo de *software*, tratados na referida auditoria. Para a realização do trabalho, também foram considerados os principais acórdãos do TCU referentes ao tema da auditoria.

264. Observa-se que a Coordenadoria de Desenvolvimento – CDES tem envidado esforços para estabelecer os devidos controles internos e teve boa receptividade quanto aos trabalhos realizados pela auditoria interna, especialmente no atendimento das diligências e no compartilhamento de informações úteis ao alinhamento de expectativas e de conhecimento que fomentaram, inclusive, a abordagem dos controles para mitigação dos riscos.

265. Por fim, vale ressaltar que há uma iniciativa da CDES em andamento que é a adoção de diversos controles para o desenvolvimento e sustentação de sistemas. Esse trabalho, além de ser considerado nessa auditoria para a emissão de recomendações, terá os resultados monitorados nos próximos exercícios.

VII.6. Planejamento de Infraestrutura de TI

266. A auditoria de Planejamento de Infraestrutura de TI foi realizada com a finalidade de avaliar os controles internos, políticas, padrões e procedimentos utilizados no planejamento da infraestrutura tecnológica do STJ pela Secretaria de Tecnologia da Informação e Comunicação (STI), com foco na Governança e na Gestão dos recursos de TI.

267. Os critérios utilizados nesta auditoria foram o *Framework* COBIT 5 e a IN STJ 04/2013.

268. O escopo selecionado referiu-se aos seguintes controles, diretamente relacionados aos processos de planejamento da infraestrutura de TI:

- Plano de Infraestrutura Tecnológica;
- Plano para aquisição, implementação e melhoria da infraestrutura tecnológica;
- Plano de Desempenho e Capacidade.

269. A partir da avaliação dos controles internos relacionados aos processos de planejamento da infraestrutura de TI delimitados pelo escopo da auditoria, pôde-se concluir que a área de tecnologia da informação não possui um plano de infraestrutura tecnológica consistente. Alguns efeitos decorrentes da incipiência do planejamento da infraestrutura de TI foram demonstrados nos trabalhos, quais sejam: ambientes com níveis de utilização próximos à capacidade máxima, falta de fita de *backup*, dificuldade de planejar os acréscimos de infraestrutura necessários para suportar os serviços futuros, entre outras constatações.

270. Além disso, verificou-se que o gerenciamento da infraestrutura não é realizado de forma adequada, carecendo de utilização de ferramentas e métodos de medição apropriados.

271. Deve-se ressaltar que em levantamento de informações realizado em 2014, constatou-se que existem duas estruturas de redes cujos responsáveis são a Secretaria de Segurança – SSE e a Secretaria de Comunicação Social – SCO. Existem riscos decorrentes dessa prática, principalmente relacionados ao planejamento da infraestrutura do Tribunal e à segurança da informação.

272. Com relação às aquisições de TI, verificou-se que não há a definição de fluxos de trabalho para as contratações de TI nem a formalização do Plano Anual de Contratações, conforme determina a IN 04/2013, do Superior Tribunal de Justiça.

273. Os controles referentes ao planejamento do desempenho e capacidade também foram avaliados e verificou-se que não há, no STJ, um plano de desempenho e capacidade que materialize o planejamento da infraestrutura de TI do Tribunal e que não há, também, um processo definido.

274. Atualmente, o principal insumo utilizado para o planejamento do desempenho e capacidade é a análise de séries históricas. A STI não produz outros documentos que subsidiariam uma estimativa mais precisa dos recursos de infraestrutura necessários para suportar seus serviços, como, por exemplo, um plano de crescimento ou documento similar.

275. Em virtude da falta de controles relacionados ao planejamento do desempenho e capacidade, algumas áreas do Tribunal têm encontrado problemas com o baixo dimensionamento dos recursos de infraestrutura fornecidos. A SCO, por exemplo, relatou que o espaço disponível nos servidores para armazenamento do trabalho de suas unidades não é suficiente.

276. Assim, foram verificados e relatados nos trabalhos de auditoria riscos decorrentes da incipiência no planejamento da infraestrutura e na ausência dos planos de aquisição e desempenho/capacidade. Dentre os problemas verificados, podem-se destacar os seguintes: aumento de incidentes inesperados devido à falta de capacidade, falhas de disponibilidade do sistema, devido à falta de planejamento da capacidade e desempenho de recursos, e não cumprimento de requisitos de negócio.

277. A criação e manutenção de um plano de infraestrutura tecnológica adequado poderão contribuir para o cumprimento da missão institucional, melhorando a interoperabilidade entre serviços e sistemas, proporcionando economia de escala em investimentos e em uso de equipes de suporte, balanceando os custos, melhorando os requisitos de agilidade e gerenciamento de riscos e provendo infraestrutura tecnológica adequada, estável e flexível para responder aos objetivos corporativos.

278. Percebe-se assim que os controles relativos ao planejamento da infraestrutura tecnológica do Tribunal carecem de melhorias importantes, o que merece atenção da administração, especialmente pela importância para que a área de tecnologia da informação possa funcionar como área de suporte eficaz às atividades do órgão, assegurando um apoio tecnológico contínuo às aplicações de negócio.

VIII – AVALIAÇÃO DA QUALIDADE E SUFICIÊNCIA DOS CONTROLES INTERNOS

279. O Tribunal de Contas da União, conforme a Instrução Normativa 63 de 1º de setembro de 2010, art. 1º, inciso X, conceitua controles internos administrativos como *um conjunto de atividades, planos, métodos, indicadores e procedimentos interligados, utilizado com vistas a assegurar a conformidade dos atos de gestão e a concorrer para que os objetivos e metas estabelecidos para as unidades jurisdicionadas sejam alcançados*.

280. O sistema de controle interno ou estrutura de controle interno da organização, por sua vez, é composto por unidades técnicas que exercem atividades de controle[2] de forma articulada e organizada, tendo por base o conjunto de políticas e normas adotadas pela organização, com o objetivo de assegurar o atingimento dos objetivos estratégicos estabelecidos.

281. Conforme contido no Anexo II da DN TCU 156/2016, item 11, solicita-se a apresentação, neste Relatório, de *avaliação da qualidade e suficiência dos controles internos administrativos instituídos pela UPC com vistas a garantir que seus objetivos estratégicos sejam atingidos, considerando os seguintes elementos do sistema de controles internos da unidade* [...]. As informações devem tratar dos elementos componentes do modelo *Coso I*, isto é, ambiente de controle, avaliação de risco, atividades de controle, informação e comunicação e monitoramento.

282. Essa avaliação tanto pode ser desenvolvida tendo por objeto o sistema de controle interno do órgão como um todo, como voltada para a verificação da adequação e eficácia de processos ou operações de controles específicos. Quando a análise se relaciona a controles mais abrangentes, diz-se executar uma avaliação de controles internos em nível de entidade; quando a análise é pontual, diz-se realizar uma avaliação de controles internos em nível de atividades.

283. A atual metodologia de trabalho desta unidade de auditoria contempla a avaliação dos controles internos administrativos inserida no escopo das diversas auditorias realizadas. As avaliações são efetuadas por meio de diversos procedimentos de auditoria, tais como entrevistas com gestores, análise documental e de dados obtidos, verificação *in loco*, circularizações e inspeções. São realizadas, portanto, avaliações de controles internos administrativos em nível de atividades durante a execução da maior parte das ações de controle empreendidas pela AUD. No Anexo I deste relatório, encontram-se relacionadas as recomendações consideradas relevantes, relativas à melhoria dos procedimentos de controle, que foram efetuadas no exercício.

284. Ademais, desde 2014, esta unidade de auditoria passou a incluir, em seu Plano Anual de Auditorias, atividade específica para a avaliação de partes do sistema de controle interno do STJ. Esses trabalhos buscam um diagnóstico inicial, por meio do qual se pretende conhecer a adesão da estrutura de controle em funcionamento no STJ aos critérios definidos no modelo de referência (*Coso I*). As análises buscam avaliar os componentes de controle tendo por base os elementos e

[2] Ações voltadas: ao acompanhamento do planejamento; a assegurar a legalidade e legitimidade dos atos administrativos; a garantir adequação dos procedimentos às melhores práticas de gestão; a salvaguardar os ativos; a encorajar a adesão às políticas internas; a prevenir a ocorrência de fraudes, desvios e desperdícios; a prestação de contas; ao gerenciamento de riscos, entre outras.

critérios relacionados na ferramenta *Internal Control Management and Evaluation Tool*, elaborada pelo *U.S. Government Accountability Office* – GAO.

285. O primeiro trabalho realizado, intitulado "Análise dos Componentes dos Controles Internos Administrativos do STJ, com base em ferramenta do GAO" (Processo STJ 10.433/2014), foi apresentado no Anexo I do Relatório de Auditoria relativo ao Processo de Contas 2014.

286. Além disso, está prevista, no Plano Anual de Auditoria 2017, a avaliação do componente **ambiente de controle** do sistema de controle interno da organização, a ser realizada no segundo semestre. Os resultados do trabalho serão tratados no Relatório de Auditoria nas contas do exercício de 2017, a ser apresentado em 2018.

IX – AVALIAÇÃO DA CONFIABILIDADE E EFETIVIDADE DOS CONTROLES INTERNOS RELACIONADOS À ELABORAÇÃO DAS DEMONSTRAÇÕES CONTÁBEIS

287. Inicialmente, deve-se esclarecer que, por força da sistemática adotada pela Secretaria do Tesouro Nacional – STN, com o objetivo de garantir a confiabilidade e a integridade das informações contábeis produzidas pelas diversas unidades integrantes do balanço da União, é exigido o registro no SIAFI das conformidades de registro de gestão e contábil.

288. Os servidores responsáveis pelos registros das conformidades constam do cadastro das unidades gestoras vinculadas ao órgão, sendo que no Tribunal estão lotados na Secretaria de Orçamento e Finanças – SOF (conformidade do registro de gestão) e na Secretaria de Administração – SAD (conformidade contábil).

289. Quanto à conformidade contábil mensal, verificou-se, que ao longo do exercício, foi realizado, pela Setorial Contábil do STJ, o registro das inconsistências identificadas.

290. As unidades da AUD atuam analisando e auditando os atos e fatos relacionados à execução orçamentária, financeira e patrimonial. Algumas dessas análises estão voltadas para a avaliação da conformidade dos procedimentos e da documentação de suporte; outras, mais específicas, têm por objetivo a análise dos registros contábeis realizados.

291. No exercício de 2016, foi realizada auditoria com a finalidade de avaliar a adequação dos saldos financeiros, bem como identificar a existência de valores a diferir, por meio da conciliação dos saldos das contas contábeis relacionadas ao Limite de Saque com Vinculação de Pagamento e à Disponibilidade por Destinação (Fonte) de Recursos. Em decorrência da implantação do novo Plano de Contas da União em 2015, que promoveu alterações significativas na composição das contas, o grau de dificuldade na condução das análises foi maior do que o esperado. Em função disso, a auditoria ultrapassou o prazo previsto, tendo sido os resultados apresentados à Administração somente em 2017. Constatou-se que os controles internos das unidades envolvidas relacionados ao acompanhamento da execução financeira e dos saldos das disponibilidades não são adequados e suficientes para garantir uma gestão eficiente dos recursos financeiros. Verificou-se a existência de recursos retidos nas disponibilidades financeiras do órgão sem destinação definida, relativos, principalmente, a Restos a Pagar não Processados cancelados e a destaques não executados.

292. Outra auditoria realizada teve por objetivo a avaliação da conformidade dos atos e registros relativos à realização da receita de custas e suas restituições e à apropriação dos valores referentes ao ressarcimento de despesas com porte de remessa e retorno dos autos. Os principais achados e as providências da Administração encontram-se relatados no Anexo I deste relatório, na parte referente aos trabalhos da CAUG.

293. Em complementação aos trabalhos realizados, com o intuito de avaliar a confiabilidade dos controles internos relacionados à elaboração dos balanços, procedeu-se a apuração dos quocientes que servem de suporte para avaliação da gestão. A análise foi realizada tendo por base os quocientes apresentados no Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público – MCASP – Parte V – Demonstrações Contábeis Aplicadas ao Setor Público, 5ª edição.

294. Com relação ao Balanço Patrimonial foram avaliados os quocientes relativos à capacidade do STJ em honrar seus compromissos no curto prazo, bem como os relativos ao seu grau de endividamento, apresentados no Quadro 27.

Quadro 27 – Quocientes – Balanço Patrimonial

Quocientes	Fórmulas	Resultados	
		2016	2015
LI – Liquidez Imediata	Disponibilidades/Passivo Circulante	1,55011	1,04199
LC – Liquidez Corrente	Ativo Circulante/Passivo Circulante	1,75903	0,66447
LS – Liquidez Seca	(Disponibilidade + Créditos de Curto Prazo)/Passivo Circulante	1,55011	0,61097
LG – Liquidez Geral	(Ativo Circulante + Ativo Realizável a Longo Prazo)/(Passivo Circultante + Passivo não Circulante)	1,73696	0,66283
IS – Índice de Solvência	(Ativo Circulante + Ativo não Circulante)/(Passivo Circultante + Passivo não Circulante)	4,26219	1,28921
EG – Endividamento Geral	(Passivo Circultante + Passivo não Circulante)/Ativo Total	0,23462	0,77567
CE – Composição do Endividamento	Passivo Circulante/(Passivo Circulante + Passivo não Circulante)	0,98745	0,99753

FONTE: MCASP, Parte V, 5ª Edição. Os "Resultados" foram obtidos com a utilização de dados extraídos do SIAFI 2016.

295. No exercício de 2016, os resultados dos indicadores de liquidez imediata, liquidez corrente, liquidez seca e liquidez geral, relacionados à capacidade de pagamento do STJ, apresentaram resultado maior que um, significando que existem disponibilidades suficientes para a liquidação das obrigações do órgão, mesmo deduzidos os itens não monetários, no curto e no longo prazo.

296. Esses índices, de modo geral, apresentaram melhora significativa ao serem comparados aos obtidos no exercício de 2015, quando apenas os índices de liquidez imediata e de solvência obtiveram resultado superior a um.

297. O índice de liquidez imediata representa a capacidade da entidade em honrar imediatamente seus compromissos de curto prazo, contando apenas com os recursos disponíveis. No caso do STJ, em 2015, esses índices demonstraram que para cada unidade de passivo circulante havia uma unidade de ativo circulante para lhe fazer frente. Em 2016, para cada unidade de passivo circulante havia uma unidade e meia de ativo circulante.

298. O índice de solvência indica a capacidade de a entidade honrar todos os seus compromissos, mesmo que para isso precise dispor de todos os seus ativos. Em ambos os exercícios, o resultado desse índice foi maior que um, indicando que a situação patrimonial do ente garante a quitação dos passivos. O resultado em 2016 indica uma situação superavitária, na qual boa parte dos ativos não estaria comprometida com obrigações, situação ideal para qualquer entidade, seja pública ou privada.

299. O principal motivo para a melhora dos indicadores foi a redução do passivo circulante em cerca de 75%. No caso do STJ, um dos principais componentes desse passivo são os valores não quitados associados a precatórios e sentenças de pequeno valor. No exercício de 2016, houve o pagamento da quase totalidade dessa despesa, sem a inscrição de empenhos em Restos a Pagar não Processados. Outro item, diz respeito às demais obrigações de curto prazo, que apresentaram uma redução de 93% em relação ao ano anterior. Nessa classificação, encontram-se os valores que serão diferidos no exercício seguinte. No exercício de 2015, por um erro do sistema, o valor apurado para diferimento incluiu os Restos a Pagar não Processados cancelados. O ajuste só foi efetuado no exercício de 2016.

300. A redução do passivo circulante também influenciou o índice de solvência e o quociente de endividamento geral. Esse último indicador busca apresentar o grau de comprometimento da estrutura de ativos com o pagamento de obrigações, tendo migrado de 77% em 2015 para 23% em 2016.

301. O único índice não afetado pela redução do passivo circulante foi o quociente de composição do endividamento, que se manteve estável nos dois exercícios em análise. O quociente demonstra que o passivo circulante é o item de maior relevância na composição das obrigações, ou seja, a maior parte das obrigações do STJ é de curto prazo. Em geral, é melhor que o passivo do órgão esteja concentrado no longo prazo, porém, em uma avaliação conjunta com os indicadores de liquidez e de solvência, é possível afirmar que não há risco, pois o comprometimento do patrimônio do órgão com o pagamento de obrigações é pequeno.

302. Para análise do Balanço Orçamentário foram utilizados quocientes referentes ao equilíbrio orçamentário, à arrecadação e utilização da receita e à execução da despesa, conforme Quadro 28.

Quadro 28 – Quocientes – Balanço Orçamentário

Quocientes	Fórmulas	Resultados	
		2016	2015
QEO – Quociente do Equilíbrio Orçamentário	Previsão Inicial da Receita/ Dotação Inicial da Despesa	0,008670	0,009332
QER – Quociente de Execução da Receita	Receita Realizada/ Previsão Atualizada da Receita	4,242535	4,424145
QDA – Quociente de Desempenho da Arrecadação	Receita Realizada/ Previsão Inicial da Receita	4,242535	4,424145
QEX – Quociente de Utilização do Excesso de Arrecadação	Créditos Adicionais abertos por meio de excesso de arrecadação/ Total do excesso de arrecadação	0,204015	0,452204

Quocientes	Fórmulas	Resultados	
QED – Quociente de Execução da Despesa	Despesa Executada/Dotação Atualizada	1,010352	0,923211
QRO – Quociente do Resultado Orçamentário	Receita Realizada/ Despesa Empenhada	0,026529	0,039879
QEC – Quociente da Execução Orçamentária Corrente	Receita Realizada Corrente/ Despesa Empenhada Corrente	0,026740	0,040581
QFO – Quociente Financeiro Real da Execução Orçamentária	Receita Realizada/ Despesa Paga	0,027269	0,043473

FONTE: MCASP, Parte V, 5ª Edição. Os "Resultados" foram obtidos com a utilização de dados extraídos do SIAFI 2016.

303. Inicialmente, é importante destacar que o STJ, pela natureza de suas atividades, não se destaca como órgão arrecadador. Portanto, os montantes das receitas prevista e arrecadada são irrisórios quando comparados aos relativos às despesas autorizada e executada. Assim, os quocientes que relacionam receita arrecadada pelo órgão e despesa (QEO, QRO, QEC e QFO) apresentam valores menores que um, indicando desequilíbrio orçamentário, ou seja, demonstrando que o órgão gasta mais do que arrecada (*déficit* orçamentário).

304. Quanto aos quocientes de execução da receita e de desempenho da arrecadação, os resultados demonstram uma grande variação entre o montante arrecadado e o previsto, sinalizando, a princípio, uma falha significativa no processo de estimativa da receita. No entanto, o que ocorre é a ausência de previsão das receitas, em especial das custas judiciais (taxas). Essa situação impacta os quocientes apurados, gerando valores previstos bem inferiores aos efetivamente arrecadados. A seguir, é apresentado o Quadro 29, com o resumo das previsões atualizadas e realizadas, por tipo de receita, em 2016.

Quadro 29 – Demonstrativo da Receita 2016

Receitas	Previsão Atualizada A	Receita Realizada B	Saldo B - A	% Execução
Receitas Correntes	**10.097.948,00**	**42.624.999,76**	**32.527.051,76**	422,12
Receita Tributária		29.157.018,80	29.157.018,80	
Taxas		29.157.018,80	29.157.018,80	
Receita de Serviços	157.617,00	139.153,81	(18.463,19)	
Serviços Administrativos	157.617,00	139.153,81	(18.463,19)	88,29
Outras Receitas Correntes	9.940.331,00	13.328.827,15	3.388.496,15	134,09
Multas Administrativas, Contratuais		3.497.658,19	3.497.658,19	
Indenizações, Restituições, Ressarcimentos	9.940.331,00	8.308.402,55	(1.631.928,45)	83,58
Demais Receitas Correntes		1.522.766,41	1.522.766,41	
Receitas de Capital		**215.900,00**	**215.900,00**	

Receitas	Previsão Atualizada A	Receita Realizada B	Saldo B - A	% Execução
Alienação de Bens		215.900,00	215.900,00	
Alienação de Bens Móveis		215.900,00	215.900,00	
TOTAL	**10.097.948,00**	**42.840.899,76**	**32.742.951,76**	**424,25**

FONTE: SIAFI 2016

305. O quociente de utilização do excesso de arrecadação indica, em uma análise preliminar, deficiência na gestão dos recursos, pois teria sido utilizado apenas 20% do montante disponível para créditos adicionais. A situação seria ainda mais grave se associada à escassez de recursos mencionada ao longo do presente relatório, que inviabilizou a realização de investimentos e ocasionou a necessidade de redução de custos de manutenção. No entanto, como já mencionado, o órgão não efetua a previsão da receita tributária, e, consequentemente, o seu gerenciamento. O que não significa que a receita não faça parte da previsão da União e não seja utilizada como fonte para créditos adicionais, quando configurado o excesso de arrecadação.

306. O valor oferecido a título de excesso de arrecadação representou algo em torno 45% do montante existente na fonte 150 à época da publicação do crédito. Esse montante era composto por valores registrados na fonte, em especial, multa e ressarcimento de despesas recolhidos em virtude de rescisão contratual. Esse fato foi evidenciado na auditoria realizada sobre as disponibilidades financeiras do tribunal (Processo STJ 2.599/2017).

307. Entre todos os índices apurados, o QED é o indicador mais importante para o STJ, pois retrata a eficiência da execução orçamentária. Espera-se que o seu resultado seja próximo a um, indicando que foi executada a maior parte dos recursos consignados no orçamento ao órgão. Obviamente, a análise do indicador deve ser associada à avaliação do alcance dos objetivos estratégicos e das metas consignadas no planejamento.

308. Em 2016, esse indicador apresentou um resultado superior a um, indicando que o órgão executou mais do que o montante de sua dotação atualizada, configurando execução de despesa sem autorização orçamentária, o que não ocorreu. Na realidade, estão incluídos no total empenhado no GND 1 os valores relativos a precatórios e sentenças de pequeno valor que não fazem parte da dotação atualizada do STJ, ocasionando tal resultado.

309. Para avaliação do Balanço Financeiro foram apurados: o Quociente Orçamentário do Resultado Financeiro – QOF e o Quociente do Resultado dos Saldos Financeiros – QRF.

Quadro 30 – Quocientes – Balanço Financeiro

Quocientes	Fórmulas	Resultados	
		2016	2015
QEO – Quociente Orçamentário do Resultado Financeiro	Resultado Orçamentário (Receita Orçamentária – Despesa Orçamentária)/ Variação do Saldo em Espécie	-15,70720	-11,71535
QER – Quociente do Resultado dos Saldos Financeiros	Saldo para o Exercício Seguinte/ Saldo do Exercício Anterior	0,64795	1,63524

FONTE: MCASP, Parte V, 5ª Edição. Os "Resultados" foram obtidos com a utilização de dados extraídos do SIAFI 2016.

310. Quanto ao QEO, o resultado obtido demonstra a dependência financeira do Tribunal, pois, como já mencionado, não se trata de um órgão arrecadador. Como a despesa orçamentária aumenta anualmente, o índice será sempre negativo e apresentará, em termos absolutos, um valor superior ao apurado no ano anterior.

311. No tocante ao QER, percebe-se uma redução considerável no exercício de 2016, resultado da diminuição do saldo financeiro em relação ao do ano de 2015. Esse resultado é consequência da alta execução de Restos a Pagar não Processados, bem como da baixa inscrição no exercício de 2016, que resultou na utilização de recursos incluídos no saldo do exercício anterior e na baixa constituição de reserva, incluída no saldo para o exercício seguinte.

312. Concluída a análise, percebe-se que o Balanço Orçamentário não é um retrato fiel da situação do órgão, apresentando distorções. Como se sabe, os demonstrativos contábeis dos órgãos e entidades que integram a Administração Pública Federal são consolidados compondo o Balanço Geral da União – BGU. A metodologia utilizada não incorpora a previsão da receita tributária por órgão e permite a inclusão de valores relativos a precatórios e sentença de pequeno valor no total empenhado nos Tribunais sem sua contrapartida na dotação atualizada.

313. Portanto, foi recomendado à Administração que, por meio de sua Setorial Contábil, averiguasse junto à STN a possibilidade de adequação das contas utilizadas para a apuração do Balanço Orçamentário do STJ.

314. No que tange às notas explicativas, conforme o MCASP, as informações devem ser apresentadas em uma determinada ordem, detalhada no item 8.2 do documento. Esse modelo não foi o adotado no RG 2016.

315. Ressalte-se que, diferentemente das notas explicativas apresentadas ao órgão central de contabilidade com a finalidade de prestar esclarecimentos relevantes aos técnicos para auxiliar no processo de consolidação das demonstrações contábeis da União, as notas que acompanham o RG destinam-se ao esclarecimento à população das principais metodologias, práticas e critérios contábeis adotados pelo órgão. Portanto, o texto deve ser de fácil compreensão e conciso, permitindo que o leitor comum compreenda as informações prestadas e avalie os resultados do órgão. Mesmo com essa finalidade, as notas devem apresentar apenas informações relevantes, tais como:

- Detalhamento das despesas executadas por tipos de créditos (inicial, suplementar, especial e extraordinário);
- Utilização do *superávit* financeiro para abertura de créditos adicionais;
- Reabertura de créditos especiais e extraordinários, bem como suas influências no resultado orçamentário;
- Explicação sobre desequilíbrio e *déficit* orçamentário, registrando as transferências recebidas;
- Informações em função da dimensão e da natureza dos valores envolvidos nos ativos e passivos, em especial, das contas relacionadas a provisões e reservas;
- Políticas de depreciação, amortização, reavaliações e redução a valor recuperável;
- Baixas de ativos; e
- Saldos de caixa indisponíveis.

316. Por meio da análise das notas explicativas incluídas no RG 2016, verificou-se que as informações restringem-se ao detalhamento de contas do Balanço Patrimonial. Para cada conta, é apresentado um resumo da movimentação, sem que tenha sido efetuada uma análise crítica das variações relevantes e do seu impacto nas demonstrações contábeis. Não constam informações com a finalidade de facilitar a compreenção dos demonstrativos, tais como bases de mensuração utilizadas, novas normas ou alterações nas políticas contábeis, ajustes decorrentes de omissões e erros de registro que tenham promovido alterações significativas nos demonstrativos, bem como nenhuma das mencionadas no parágrafo anterior.

317. Diante disso, recomendou-se à Administração que adotasse, no próximo RG, o modelo contido no MCASP, atentando para a relevância das informações a serem apresentadas.

X – CONCLUSÃO

318. O presente relatório expressa o resultado das análises realizadas pela equipe da Secretaria de Auditoria Interna, tendo por base os trabalhos efetuados sobre os atos e fatos da gestão orçamentária, financeira, patrimonial, operacional e contábil do Superior Tribunal de Justiça no exercício de 2016, cujos principais resultados encontram-se apresentados no Anexo I – Auditorias, Monitoramentos e Análises Processuais Planejados e Realizados pelo Órgão de Controle Interno e no Anexo II – Pendências de Processos de Contas Anteriores.

319. De uma maneira geral, a gestão do Tribunal, no exercício de 2016, foi conduzida em conformidade com os princípios e normas que regem a Administração Pública, com algumas inconformidades debatidas no corpo do relatório, mas, sem o condão de ensejar ressalvas nas contas dos responsáveis.

320. As recomendações à Administração, quando necessárias e pertinentes, foram emitidas no âmbito de cada processo administrativo de auditoria interna durante o exercício e serão monitoradas por esta unidade oportunamente, motivo pelo qual não foram reiteradas neste relatório.

321. Desta forma, segue o presente relatório para apreciação do Secretário de Auditoria Interna e posterior encaminhamento ao Tribunal de Contas da União, nos termos da Instrução Normativa TCU 63/2010 e da Decisão Normativa TCU 156/2016, por intermédio do Sistema de Prestação de Contas – e-Contas.

Brasília, 7 de julho de 2017.

Cláudia Maria Lopes Dantas
Coordenadora de Auditoria de Governança Institucional e de Gestão

Diocesio Sant'Anna da Silva
Coordenador de Auditoria de Aquisições e Contratações

Marli Renata Mazepas
Coordenadora de Auditoria de Pessoal

Wadson Sampaio Pereira
Coordenador de Auditoria de Tecnologia da Informação