

**2016**



**Poder Judiciário do Estado do Rio de Janeiro**

**DIRETORIA GERAL DE  
CONTROLE INTERNO**

**Plano Anual**

**Ações de Controle**

**PAAC**



## 1 – Das Atribuições da DGCOT:

A Diretoria Geral de Controle Interno – DGCOT é a unidade técnica de assessoramento à Presidência, responsável pela fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do PJRJ, analisando os atos e fatos administrativos sob os aspectos da legalidade, legitimidade, moralidade, economicidade, eficiência e eficácia.

As atribuições da DGCOT estão alicerçadas nos artigos 70 e 74 da Constituição da República, no artigo 122 da Constituição Estadual, no artigo 76 da Lei Federal 4.320/64, na Lei Complementar 101/2000 (LRF), nos atos normativos do CNJ e também em normas e boas práticas nacionais e internacionais reconhecidas por órgãos que lidam e regulamentam as atividades de controle (interno e externo) e auditoria em sentido amplo (COSO, INTOSAI, Instituto dos Auditores Internos do Brasil – IIA Brasil e TCU).

Com o advento da Constituição de 1988, as atribuições de fiscalização e controle deixaram de ser exclusivas dos Controles Externos (exercidos pelos Poderes Legislativos com colaboração dos Tribunais de Contas) e passaram também à responsabilidade dos Controles Internos de cada Poder (Executivo, Legislativo e Judiciário).

De acordo com o comando inserto no §1º, do artigo 74 da CR/88, compete ainda aos responsáveis pelos Controles Internos apoiar o Controle Externo no exercício de sua missão institucional, dando ciência aos Tribunais de Contas de qualquer irregularidade ou ilegalidade verificada na gestão dos recursos públicos, sob pena de responsabilidade solidária.

Para o exercício de 2016, às atribuições já relacionadas somar-se-ão também aquelas previstas no projeto estratégico da DGCOT, aprovado pelo Órgão Especial, que são as seguintes: a) disseminação dos conceitos de estrutura de controle interno (COSO I) e de gerenciamento de riscos (COSO II) para as demais Diretorias Gerais e; b) certificação internacional QA – *Quality Assessment*, emitida pelo Instituto dos Auditores Internos do Brasil – IIA Brasil.

### 1.1 – Da DGCOT como Terceira Linha de Defesa da Administração:

Considerada a magnitude das proporções do PJRJ, é impossível que uma única unidade de fiscalização seja capaz de avaliar todos os processos administrativos. Em razão disso, é preciso deixar claro que o exercício do controle interno é difuso e responsabilidade de todos os servidores. Neste contexto, a gestão para ser eficiente e eficaz deve valer-se de três linhas de defesa.

A primeira linha de defesa compete aos agentes operacionais que participam efetivamente da execução dos processos de trabalho. Como estão próximos do exercício das atividades administrativas, presume-se que



conheçam melhor os seus meandros, sendo capazes de identificar com mais precisão os pontos fortes e fracos dos procedimentos em que rotineiramente atuam. Por esta particularidade, eles são os proprietários e responsáveis pela definição de riscos e pelo estabelecimento dos controles (exemplo: fiscais e gestores de contratos).

A segunda linha de defesa cabe às áreas intermediárias. Em regra, ocupam posição hierárquica superior àquela ocupada pelos agentes operacionais. São, portanto, responsáveis pela revisão dos riscos e controles anteriormente estabelecidos e tem o poder/dever de, sempre que necessário, alterá-los ou criar novos mais adequados à realidade da instituição (exemplo: Diretores Gerais).

As Unidades Centrais de Auditoria Interna - UCAI representam a terceira linha de defesa. São responsáveis pela avaliação dos controles e dos riscos definidos pelas primeira e segunda linhas. Constituem-se no derradeiro bastião de preservação do Ordenador Máximo da Instituição. Cabe-lhes ainda o dever de, obrigatoriamente, reportar à Instância Superior da Instituição as falhas nos controles e nos riscos, propondo melhorias e assessorando a boa gestão. No caso do PJERJ, a última linha de defesa é exercida pela DGCOI.

A atuação da terceira linha de defesa será inversamente proporcional à atuação das demais. Quanto mais frágeis forem os controles e a definição de riscos, mais intenso e forte será o exercício das UCAI. Em contrapartida, por outro lado, o aprimoramento das primeira e segunda linhas tem o condão de suavizar a ação das Equipes de Auditoria Interna.

## 2 – Das Diretrizes e Metas do Planejamento das Atividades de Controle – Exercício 2016

Trata-se do Plano Anual de Atividades de Controle para o exercício de 2016 (PAAC - 2016), nos termos do disposto no artigo 39 do Regulamento da Diretoria Geral de Controle Interno (DGCOI)<sup>1</sup>, acompanhado de ANEXO Único, que apresenta o Plano Anual de Auditorias e Controles.

O PAAC de 2016 não é resultado de um exercício aleatório. Na verdade, trata-se de um instrumento de planejamento, que, depois de consideradas as vedações impostas às UCAI e as limitações às ações de fiscalização, contempla as atividades de controle a cargo da DGCOI para o próximo exercício. Traz em seu bojo uma relação de auditorias, levantamentos, acompanhamentos, vistorias e monitoramentos selecionados segundo critérios de materialidade, relevância, criticidade e, sempre que possível, risco.

Como se vê, o PAAC de 2016, que ora se apresenta, está assentado em critérios objetivos e sólidos. Foi elaborado com a finalidade de afastar, sob todos os aspectos, quaisquer espécies de ingerências de ordem pessoal e

<sup>1</sup> Aprovado pelo ATO NORMATIVO nº 13/2014.



material na seleção das atividades de controle. Busca garantir a observância dos princípios da isonomia, da impessoalidade e do distanciamento objetivo do controle interno.

A diretriz do presente Plano é garantir efetividade às ações de controle e, por conseguinte, o alcance das metas estratégicas do Poder Judiciário do Estado do Rio de Janeiro (PJRJ), com foco preventivo, voltado para a identificação e mitigação de riscos que podem comprometer o alcance dos objetivos.

## 2.1 – Das Vedações Impostas às Unidades de Controle Interno:

A Resolução CNJ nº 171/2013, que dispõe sobre as normas técnicas de auditoria, inspeção administrativa e fiscalização e a Decisão Plenária CNJ nº 0201047-40.2009.2.00.0000, definem procedimentos e vedações à atuação das Unidades Centrais de Auditoria Interna - UCAI (reproduzidas no Regulamento da DGCOI).

É vedado à DGCOI exercer atividades típicas de gestão, tais como:

- praticar ato que resulte na emissão de empenho, na autorização de pagamento, de suprimento ou de dispêndio de recursos;
- atuar na instrução de processos administrativos, manifestando-se sobre caso concreto como condição para a prática de ato de gestão;
- formular e/ou implementar políticas nas áreas de planejamento orçamentário e financeiro;
- promover e/ou participar da implantação de sistemas gerenciais;
- participar de comissão de sindicância;
- exercer funções típicas de assessoria jurídica;
- definir estratégias de risco.

Como já mencionado, o correto exercício das atividades de controle interno pressupõe o distanciamento objetivo do órgão controlador. Por esta razão, as vedações elencadas procuram distanciar as UCAI das ações de gerência institucional.

É evidente que as atividades fiscalizatórias restariam seriamente maculadas no caso de o órgão responsável por elas estar, diretamente ou indiretamente, envolvido em ações que poderão vir a ser objeto de controle futuro. O Controle Interno gerente não é isento.

## 2.2 – Das Limitações às Ações de Fiscalização

Limitações às Ações de Fiscalização são todas as circunstâncias internas ou externas ao órgão de controle que obstaculizem ou inviabilizem o exercício de auditorias em sentido amplo.



Em caráter meramente ilustrativo, têm-se como situações limitadoras de controle as seguintes: a) recursos humanos disponíveis; b) ausência ou deficiência normativa; c) inexistência de Gerenciamento de Riscos; d) restrições orçamentárias e financeiras; e) limite temporal; além de outras.

Para 2016, vislumbram-se duas limitações relevantes à atuação desta DGCOI e que merecem destaque, a saber:

- a) A DGCOI irá iniciar os procedimentos para a obtenção da certificação internacional QA – *Quality Assessment*, emitida pelo Instituto dos Auditores Internos do Brasil – IIA Brasil. É certo que essa ação irá gerar restrição de tempo e reduzirá o alcance das atividades fiscalizatórias previstas no presente plano. No entanto, é igualmente certo que irá produzir efeitos positivos para o futuro próximo.
- b) Ausência de padrão normativo que estabeleça, no PJERJ, a política de Gerenciamento de Riscos Corporativos – GRC. Trata-se de um problema grave, que há vários anos já vem sendo apontado na maior parte dos procedimentos de fiscalização realizados pela DGCOI. Considerada a sua extrema relevância, o tema será mais detidamente analisado em tópico próprio.

### 2.3 – Do Inventário de Riscos no PJERJ:

O Gerenciamento de Riscos Corporativo – GRC é um processo estruturado, consistente e contínuo que percorre toda a organização para identificar, avaliar e decidir quais ações deverão ser adotadas, para, ao final, reportar as oportunidades e ameaças que afetam o cumprimento dos objetivos organizacionais.

As organizações, sejam elas públicas ou privadas, estão sofrendo forte pressão para identificar todos os riscos do negócio e também para demonstrar de modo transparente como os mesmos são gerenciados e reduzidos a níveis aceitáveis.

No âmbito do PJERJ, o gerenciamento de riscos já é realidade para projetos estratégicos e vem sendo brilhantemente conduzido pela DGDIN. É imperioso, entretanto, que esse processo seja estendido à totalidade dos processos administrativos do Poder.

No GRC, o papel principal da Unidade Central de Auditoria Interna é fornecer uma avaliação objetiva aos gestores quanto à eficácia do gerenciamento de riscos na organização, sendo-lhe vedada a condução do processo, por configurar ato de gestão.

Como já mencionado, no caso do PJERJ, esta atribuição da UCAI encontra-se prejudicada devido à ausência de padrão normativo. A fim de suprir, pelo menos em parte, esta deficiência, o Plano Estratégico do Poder Judiciário do RJ determinou à DGCOI a realização das atividades que se seguem:



- a) Disseminação dos conceitos teóricos de riscos para as demais Diretorias Gerais;
- b) Utilização da técnica de Levantamento, para conhecer e registrar os riscos e controles definidos pelos agentes operacionais, elaborando, ao final, o Mapa de Inventário de Riscos. Neste tópico, o PAAC/2016 contemplou os blocos temáticos de Planejamento e Orçamento (DGPCF – Ação nº. 17) e de Gestão de Recursos Humanos (DGPES – Ação nº. 18).

## 2.4 – Dos Critérios de Seleção:

Considerando as vedações e limitações impostas à DGCOI, conclui-se pela impossibilidade da incidência de ações de fiscalização sobre todo o universo auditável no PJRJ. É de fundamental importância, portanto, a utilização dos já mencionados critérios de seleção, que são a materialidade, a relevância, a criticidade e o risco, para se definir as áreas, a ação que será exercida e, conseqüentemente, os principais focos de atenção da Unidade Central de Auditoria Interna - UCAI.

Sobre o tema, para melhor ilustração, traz-se à colação breve conceituação das variáveis consideradas para a seleção das matérias que serão objetos de auditoria no exercício de 2016.

- I – materialidade – representatividade dos valores orçamentários ou recursos financeiros / materiais alocados e / ou do volume de bens e valores efetivamente geridos;
- II – relevância – importância do planejamento em relação às ações a serem desenvolvidas;
- III – criticidade – representatividade do quadro de situações críticas efetivas ou potenciais a ser controlado; e
- IV – risco – possibilidade de algo acontecer e ter impacto nos objetivos, sendo medido em termos de conseqüências e probabilidades.

Somando-se a isso a estrutura orgânica desta Diretoria Geral e suas atribuições, identificam-se cinco focos de controle, que serão analisados mais detidamente nos Itens seguintes.

## 3 – Da Responsabilidade Fiscal:

Por este foco, as atividades de controle projetadas têm como principal objetivo contribuir com a responsabilidade na gestão fiscal, adotando-se ações planejadas e transparentes, que previnam riscos e corrijam desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas.



Por essa razão e como resultante da aplicação do critério de materialidade, o PAAC inclui acompanhamento das despesas de pessoal frente aos limites da LRF, como uma de suas prioridades (AÇÃO nº. 2).

Na mesma toada e em razão do disposto no artigo 54, parágrafo único, da LRF, contempla acompanhamento destinado a verificar a consistência dos dados contidos no Relatório de Gestão Fiscal (RGF) quanto às despesas com pessoal (AÇÃO nº. 8).

Em decorrência da aplicação dos critérios de relevância e criticidade, o PAAC prevê o acompanhamento da execução orçamentária em face do Plano Plurianual (PPA), da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e da Lei Orçamentária Anual (LOA), o que permite o cumprimento do comando previsto no artigo 74, I da Constituição da República (AÇÃO nº. 1).

#### 4 – Do Foco Operacional:

Nesse foco, as ações de controle objetivam contribuir com a efetividade, eficácia, economicidade, eficiência e equidade das ações do PJERJ, contribuindo também para o alcance dos objetivos por meio de avaliações dos controles internos, com a finalidade de permitir seu fortalecimento e, por conseguinte, a melhoria da gestão.

Nesta ótica, além dos inventários de riscos que foram abordados no Item 2.3 (Do Inventário de Riscos no PJERJ), as atividades abaixo foram incluídas na presente proposta:

- Levantamento para verificar os controles internos exercidos na fase de empenho das despesas nas fontes de recursos 10, 12 e 99 (Ação nº. 24).
- Levantamento para verificar a gestão da arrecadação, promovendo o conhecimento do funcionamento da unidade organizacional, as atividades, processos, instalações, instrumentos de trabalho, para, ao final, avaliar a viabilidade de realização de auditorias / inspeções administrativas / fiscalizações futuras (Ação nº. 22).
- Acompanhamento dos saldos patrimoniais do almoxarifado e de material permanente Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro (TJERJ – UG 030100) e da Escola da Magistratura do Estado do Rio de Janeiro (EMERJ – UG 036200) (Ações nº. 3; 4).

De forma a garantir a eficácia e a efetividade do controle, o PAAC contempla o monitoramento contínuo das decisões Presidenciais, proferidas em vista de auditorias anteriormente realizadas (Ação nº. 5).

#### 5 – Do Foco da Legalidade:



As ações de controle projetadas por esse foco têm como principal objetivo contribuir com a conformidade e legitimidade das ações, reduzindo riscos operacionais, legais, de regulação e de imagem.

O parecer nº 02/2013, aprovado pleno Plenário do CNJ, determina a inclusão, no Plano Anual de Auditorias, de procedimentos de controle em, pelo menos, duas das seguintes áreas contabilidade, tecnologia da informação, licitações, terceirização de atividades, obras e construção, sistema de registro de preços, passivos, pessoal e sistemas de controles internos em cada ano.

Em consonância com as orientações do CNJ, este PAAC aborda quatro áreas indicadas como críticas no Parecer n. 2/2013, são elas: contabilidade, sistema de controles internos (na fase de empenho), pessoal e obras e construção.

Sob o prisma da legalidade, em 2016, será analisada a contratação da empresa RECALL, em continuação à auditoria no arquivo de processos físicos, iniciada em 2015 (Ação nº. 21).

Trata-se de um conjunto de ações que permitirão o desenvolvimento técnico das ações de controle da legalidade, com um viés preventivo, voltado para o presente e para o futuro, superando resquícios de visão retrovisora, com foco na gestão, sem prejuízo da legalidade.

## 6 – Do Foco das Prestações de Contas:

O dever geral de prestar contas é um dos fundamentos do Estado Democrático de Direito, o que relaciona esse prisma com a própria “visão” do PJERJ de obter o reconhecimento da sociedade sobre sua contribuição para o exercício democrático da cidadania.

A DGCOTI contribui para o cumprimento do dever geral de prestar contas insculpido no art. 70, parágrafo único, da Constituição da República por meio da emissão de certificados de auditoria que integram as contas prestadas ao TCE-RJ e ainda as de adiantamento e convênios, razão pela qual o PAAC-2016 contempla os acompanhamentos necessários ao desempenho dessa atribuição.

Essa atividade de controle objetiva, além de mitigar possíveis riscos financeiro e operacional, também:

- No caso das prestações de contas dos ordenadores do TJERJ, da EMERJ, do FETJ e do FUNARPEM e dos responsáveis pela tesouraria, bens patrimoniais e em almoxarifado, verificar a conformidade dos balanços e/ou demais demonstrações contábeis com relação às posições orçamentárias, financeiras e patrimoniais (Ações nº. 19; 20);
- No que tange às prestações de contas de adiantamento, verificar a conformidade dos documentos e valores, correlacionando-os com as regras legais pertinentes (Ação nº. 6);





- Quanto às prestações de contas de convênios, verificar se o cumprimento da execução está em conformidade com o plano de trabalho e demais normas pertinentes (Ação nº. 7);

Digno de nota que a DGCOTI emite ainda o certificado de auditoria em sede de tomada de contas e tomada de contas especial, atividade não incluída no PAAC e que será desempenhada de acordo com a demanda.

## 7 – Do Foco das Obras e Serviços de Engenharia:

Neste foco, identificaram-se dois objetivos, o primeiro de fiscalização *stricto sensu*, de caráter preventivo, objetivando aferir a regularidade da liquidação das despesas, tomando como parâmetro os serviços efetivamente realizados (vistoria de medição – Ações nº. 10; 13; 14; 15 ) e identificar, durante o período da garantia de obra, eventuais vícios construtivos de responsabilidade dos contratados (vistoria de garantia – Ações nº. 9; 11; 12).

O segundo visa ampliar a efetividade do controle preventivo, especialmente sobre a economicidade dos projetos, mediante a realização de levantamento das atividades operacionais da Divisão de Manutenção de Equipamentos e Elétrica (DIMAE), relativas aos contratos de prestação de serviços de Rede Lógica. (Ação nº. 23).

Este PAAC não olvida a necessidade de manutenção de informações gerenciais para viabilizar outras ações de controle, razão pela qual contempla acompanhamento das obras de engenharia para Controle analítico permanente do andamento físico-financeiro de todas as obras em execução.

Por fim, mas não menos importante, no foco das obras e serviços de engenharia, projetou-se ação contínua de análise dos termos aditivos de obras e serviços de engenharia, por amostragem, com atenção nas justificativas, quantitativos e valores apresentados para as alterações contratuais (Ação nº. 16).

## 8 – Outras ações de controle:

Não foram incluídas no PAAC ações de controle que serão realizadas ao longo do exercício segundo demandas específicas que venham a surgir.

Neste caso inserem-se, além da instauração de eventuais tomadas de contas e tomadas de contas especiais e a lavratura dos respectivos certificados de auditoria, as seguintes:

- orientação técnica nos assuntos pertinentes ao sistema de controle interno do PJERJ, em especial sobre o impacto das inovações normativas e das decisões dos órgãos de controle externo e jurisdicionais sobre os



mecanismos de controle, podendo fazê-lo por iniciativa própria ou provocada pelo Presidente.

- apoio ao TCE/RJ e ao CNJ, nos termos do disposto no art. 74, inciso IV, da Constituição da República, na forma regulamentada no art. 11 do Regimento Interno da DGCOI, aprovado pelo Ato Normativo nº 13/20142.

## 9 – Alinhamento do PAAC ao Sistema de Controle Interno:

O PAAC esta alinhado às finalidades do Sistema de Controle Interno dispostas no artigo 74 da Constituição da República, dentre as quais destacamos:

- ✓ avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual;
- ✓ acompanhar e avaliar a execução orçamentária e dos programas de gestão;
- ✓ verificar a observância e comprovação da legalidade dos atos de gestão e avaliar os resultados, especialmente quanto à eficiência e à eficácia das ações administrativas, relativas à gestão orçamentária, financeira, patrimonial e de pessoal, nos seus vários órgãos;
- ✓ examinar as aplicações de recursos públicos alocados por entidades de direito privado;
- ✓ subsidiar meios e informações, bem como apoiar o controle externo e o CNJ no exercício de sua missão institucional.

## 10 – Abrangência dos Trabalhos

Os testes a serem efetuados serão sustentados por programas de trabalho que contemplem todas as etapas do processo.

Na execução dos testes, serão selecionadas amostras suficientes para a aferição da eficiência e da eficácia dos controles internos das unidades examinadas e, sempre que possível, para quantificar as consequências dos problemas detectados.

---

<sup>2</sup> Art. 11. A DGCOI prestará apoio ao TCE/RJ e ao CNJ, no exercício de suas funções institucionais e providenciará os recursos necessários à execução dos trabalhos desenvolvidos nas instalações do Tribunal de Justiça.

§ 1º. O apoio ao TCE/RJ far-se-á nos termos da legislação pertinente e, também, por meio de monitoramento dos prazos fixados para cumprimento das exigências dirigidas a qualquer integrante do PJERJ, bem como pela análise prévia da conformidade e suficiência das respostas respectivas.



## 11 – Escopo e composição das equipes

Todas as ações de controle serão executadas pela equipe da DGCOI, salvo a identificação, no curso do trabalho, da necessidade de conhecimentos específicos a ensejar o apoio de especialistas, na forma do Regulamento Interno da DGCOI.

O escopo de todas as ações de controle será o exercício de 2016, salvo na ação de acompanhamento das prestações de contas, que abrangerá atos de gestão praticados em 2015 e outras ações de controle, em que a apuração de fatos passados mostrar-se necessária e fundamental para a emissão de opinião fundamentada.

Destaca-se que além dos trabalhos afetos a cada auditoria, foram previstos dias para a capacitação dos auditores.

## 12 – Aspectos Futuros

Diversas são as contingências que podem influir no rumo dos trabalhos e nos tempos estimados para suas conclusões, tais como a realização de auditorias não planejadas (auditorias especiais), fatos observados que exijam ampliar, reduzir ou redirecionar o escopo da auditoria, desfalques na equipe de auditores por motivos diversos etc. Porém, qualquer modificação relevante que se faça necessária durante a execução do PAAC ora proposto, independentemente de sua natureza, será comunicada ao Presidente do Tribunal de Justiça, ficando autorizada, por razões de eficiência, a antecipação de ações de controle que se mostrem possíveis.

## 11 – Conclusão

Este plano está alinhado com o Mapa Estratégico deste Poder Judiciário, o qual, por sua vez, busca sintonizar-se com a estratégia definida pelo CNJ.

Com a aprovação do PAAC e a realização dos trabalhos sugeridos, pretende-se atuar junto às unidades auditadas, colaborando para o aprimoramento dos controles internos e, conseqüentemente, melhorando a eficácia e eficiência dos processos de trabalho analisados.