Tarde – 1ª parte 08/06/2016

II FÓRUM DE BOAS PRÁTICAS DE AUDITORIA E CONTROLE INTERNO DO PODER JUDICIÁRIO

ABERTURA

APRESENTADOR: Senhoras e senhores, uma boa tarde. Daremos continuidade ao II Fórum de Boas Práticas de Auditoria e Controle Interno do Poder Judiciário. Solicitamos aos presentes a gentileza de ocupar seus lugares e manter os aparelhos celulares no modo silencioso. Lembramos que a lista de frequência está disponível para assinatura na entrada deste auditório, e informamos que os certificados dos participantes oriundos de outros órgãos serão enviados por e-mail. Solicitamos que as perguntas aos palestrantes sejam feitas por escrito nos formulários que estão em suas pastas. As perguntas serão que recolhidas pela equipe de apoio e respondidas para aqueles palestrantes que abrirem um tempo para resposta às perguntas, para os demais será respondido posteriormente por e-mail a todos os participantes. Daremos, então, continuidade ao II Fórum de Boas Práticas de Auditoria e Controle Interno do Poder Judiciário. Convidamos nesse momento para proferir a palestra "O Papel do Controle Interno e da Administração no Processo de Tomada de Contas Especial", o Senhor Wilson de Oliveira Bezerra, que é Auditor Federal de Controle Externo do Tribunal de Contas da União desde 2001, foi cedido para atuar como Secretário de Controle Interno do STJ no período de setembro de 2014 a agosto do corrente ano, ocupou o cargo de Assessor de Ministro do TCU nos últimos 10 anos, foi Auditor da Secretaria de Tributação do Estado do Rio Grande do Norte de 1998 a 2001, foi Escriturário do Banco do Brasil, onde exerceu as funções de Caixa Executivo à Gerente Geral de agência de 1973 a 1997, graduou-se em 1986 em Ciências Econômicas pela UFRN, e, em 2009, em Direito pelo Centro Universitário UDF; é pós-graduando em Direito Civil e Direito Processual Civil pela TAME-DF, em parceria com Universidade Cândido Mendes do Rio de Janeiro, é também pós-graduado em Gestão Estratégica do Conhecimento e Inteligência Empresarial pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná.

Com a palavra, o Senhor Wilson de Oliveira Bezerra.

O SENHOR WILSON DE OLIVEIRA BEZERRA

Muito obrigado mais uma vez, boa tarde a todos. Neste momento, durante 40 minutos, vou tecer algumas considerações a respeito do papel dos titulares, em especial do controle interno, e, também, dos administradores, quanto as suas responsabilidades no processo de tomada de conta especial. Qual o por que disso? O processo de tomada de conta especial não é uma coisa muito comum nos órgão do Poder Judiciário, mas eventualmente podem desaguar esses processos administrativos disciplinares que detectem ocorrências de dolo, do prejuízo ao erário, especialmente. E, no caso particular, em consulta que tivemos a alguns servidores da área administrativa, esses nos informaram que tinham interesse em conhecer um pouco, revisar normas, por que estariam um pouco fora de forma, no mesmo caso, mesmo diapasão, a nossa equipe de controle interno. Considerando que temos algum conhecimento de tomada de contas a nível oriundo do Tribunal de Contas da União, estou aqui me dispondo, em rápidas linhas, a passar para os senhores as principais normas que dizem respeito ao assunto, e com o foco no cuidado que devemos ter. Confesso pra vocês que, particularmente, quando compilei essas principais normas, senti que a nossa responsabilidade, enquanto dirigente de controle interno, é muito maior do que pensava e também dos administradores. Não tenho aqui a pretensão de esgotar o assunto, porque o assunto é muito amplo, há quem escreva livros bastante consubstanciados, como o Doutor Jorge Luiz Jacoby Fernandes, outros fazem nossos cursos de formação, de uma semana, só tratando de tomada de conta especial em muitos casos, há outros cursos em oferta de empresas particulares que são dois, três dias, seria muita pretensão em 45 minutos ensinar a fazer uma tomada de conta especial. Mas pretendo como disse só enfocar um pouco a título de colaboração, que, eventualmente, vocês, amanhã ou depois, possam precisar, e seria uma pré-prática, vamos dizer, não é uma pós-prática, mas uma boa prática preliminar.

Tomada de contas especial: há definições teóricas, acadêmicas, escritores, mas o TCU, no seu poder normativo, nessas AINs que instruem as

chamadas contas especiais, a mais recente é AIN n. 71/2012, em seu artigo 2º do TCU define: a tomada de contas especial é um processo administrativo devidamente formalizado, com rito próprio, de estado, destinado a apurar responsabilidades pelas ocorrências de danos à administração pública, buscando apuração dos fatos, a quantificação do dano, a identificação de responsáveis, visando, final de contas, ressarcir o erário. Esse é o conceito de tomada de contas especial. O que é que difere basicamente das tomadas de contas ordinárias ou extraordinárias? As tomadas de contas ordinárias são aquelas que todo ano vocês estão acostumados a fazer. É aquele verdadeiro relatório de gestão mais algumas informações, nas quais o controle interno também dá uma conferida, reemite aqueles relatórios, mas não está se tratando de questões pontuais de responsabilidade nem de dano ao erário. Falei a fotografia da gestão como um todo. A tomada de contas especial, guardando as proporções, é uma espécie de um inquérito administrativo, tipo uma ação de ressarcimento afinal de contas, por isso que é mais específica, é um rito próprio é desatrelado da tomada de contas normais. Alguém pode perguntar: Quais são os fundamentos que justificam a legalidade da tomada de contas especial, está na Constituição Federal? Não, está indiretamente. O art. 70, *caput*, que não está aqui, diz que a fiscalização contábil, orçamentária, patrimonial e orçamentária da União é feita pelo Congresso Nacional, é o detentor da titularidade. Mas, de certa forma, o constituinte também descentralizou, mediante controle externo que foi colocado a cargo do Tribunal de Contas da União e mediante o sistema de controle interno das entidades, que é o nosso caso. Apesar de o Congresso Nacional ter titularidade dessa fiscalização, na prática, quase não faz nada, deixou a cargo, realmente, do TCU e dos controles internos. Veio o parágrafo único, depois da emenda 19, e reforçou, tirando mais algumas janelas. Diz que prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica. Anteriormente havia dúvidas se pessoa jurídica prestava conta. Pública ou privada? Também essa questão da pessoa privada que utiliza, arrecada etc., ou seja, administrou, guardou, qualquer coisa do recurso público federal está sujeito à prestação de contas em um conceito amplo. Como disse no início de manhã, quando se falar aqui da Constituição Federal e de TCU, o princípio da simetria vale para os órgãos estaduais, segundo as suas Constituições Estaduais e seus Tribunais de Contas

Estaduais do Distrito Federal e municipais. Aqui, também, a Constituição diz autoconferir ao TCU a competência para julgar as contas dos administradores e demais responsáveis pelos bens e dinheiros, o que chamo de contas ordinárias. E ao mesmo tempo diz: “e as contas daqueles (letra B) que derem à causa perda, extravio, ou outra irregularidade que resulte prejuízo ao erário”. Nessa segunda parte, onde está o fundamento de eventual tomada de conta especial. Claro que alguém, em um julgamento de conta ordinária, pode também ali responder por débito. No geral, as tomadas de contas especiais são casos apurados pontualmente ao longo do exercício por iniciativa da própria administração ou, muitas vezes, a partir do próprio TCU, que em seus processos de fiscalização detecta as irregularidades, ou converte o processo em tomada de contas especial, ou, muitas vezes, determina ao próprio órgão que instaure a tomada de contas especial. Lembrando também que compete ao TCU, pela força da Constituição, o art. 71, inciso VIII, em que diz:

“Aplicar aos responsáveis, em caso de lei de improbidade, as sanções previstas em lei, que estabelecerá, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado ao erário. Isso é a responsabilidade, de um modo geral, do administrador.”

O art. 74 traz as competências dos órgãos do sistema de controle interno, em que diz:

“Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão de forma integrada sistema de controle interno com a finalidade de”:

(Na prática, sabemos que esses três poderes não têm ainda esse sistema integrado, mas tem a previsão constitucional).

Continua no inciso II:

“Comprovar a legalidade e avaliar os resultados quanto à eficácia e eficiência da gestão orçamentária financeira e patrimonial.”

Chamo a atenção do Inciso 4:

“Os órgãos de controle interno têm a missão, também, de apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.”

Um aspecto que ressaltei de manhã, que é fundamental, e que justifica nosso envolvimento com o TCU, quer queiramos ou não.

O § 1º do artigo 74 (diria que é a primeira espada de Dâmocles que está sobre nossas cabeças), diz:

“Os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela darão ciência ao TCU, sob pena de responsabilidade solidária.”

Precisamos ter cuidado com essa leitura que é muito forte da Constituição, dando ciência de imediato sob pena de responsabilidade solidária, está previsto na Constituição Federal. Claro que não a toda hora, qualquer coisa ou questão, primeiro vai te mandar para o TCU imediatamente. Vamos ver aqui mais na frente que já existe mitigação e outras formas intermediárias antes do efetuamento de comunicar ao TCU.

Depois da Constituição Federal traçando essas normas gerais, há esses outros diplomas do TCU que dão os poderes para julgar e aplicar as sanções. A Lei Orgânica do TCU e a Lei n. 8.443, seu o Regimento Interno, especificamente sobre o processo de tomada de conta especial, o procedimento, a IN TCU n. 71/2012 que está em vigor ainda. Dentro das nossas responsabilidades, baseado na lei orgânica do TCU, se lembrarmos que o art. 50 que diz:

“No apoio ao controle externo, os órgãos integrantes do sistema deverão: Inciso III - alertar formalmente a autoridade administrativa competente para que instaure a TCE, sempre que tiver conhecimento de qualquer das ocorrências referidas no *caput* do art. 8º desta lei.”

O art. 8º é que fala que o administrador ao tomar conhecimento deve instaurar, se ele não instaurou, não fez nada, compete ao controle interno alertar formalmente. Quer dizer, aqui já não está dizendo vá direto ao TCU (alerta formalmente), você sabe que alertar verbalmente só não é suficiente, não fica registro, formalmente tem que comunicar por escrito.

Aqui, mais uma vez, a Lei Orgânica do TCU aponta para responsabilidade do titular do controle interno. Vamos admitir que alguém se esqueça, não o fez por um outro motivo, ou só o fez verbalmente ao TCU. Diz a lei, verificada em inspeção que se faz no TCU, ou auditoria, ou no julgamento das contas, irregularidade legal que não foi comunicada tempestivamente e provada a omissão, também tem esse atenuante, tem que ser omisso, o dirigente do controle interno ficará sujeito, também, às sanções, previstas na lei. Quais são os instrumentos que temos para fazer as comunicações ao TCU? O art. 237, dentre os órgãos do controle interno que têm legitimidade para

representar o TCU, ele é um deles no inciso II, como os outros órgãos, essa equipe de inspeção do TCU etc., etc. Quando damos um parecer pela ilegalidade dos atos de admissão, de aposentadoria, e de pensão, estamos comunicando ao TCU que aquele ato concedido pela administração está irregular. Mas, como exemplo foi feito pelo Conselho de Administração, foi feito em uma liminar do juiz. E aí? Está sendo concedido pela administração, mandou pagar, não se discute. O controle interno pode e dizer que a administração está errada. O controle interno tem toda a liberdade de avaliar e dizer: pela jurisprudência recente do TCU, se julga esses atos ilegais. Vamos comunicar ao TCU. Mas foi uma liminar de um juiz, com todo o respeito, claro que existem as independências das instâncias, mas a liminar está flagrantemente ilegal, inconstitucional, em desacordo com a jurisprudência. Então, vamos comunicar, vamos dar o nosso parecer pela ilegalidade, porque quando damos pela legalidade, estamos endossando um ato que sabemos que o TCU vai julgar ilegal, então, precisamos ter esse cuidado. A administração não pode se ofender porque continua pagando, continua aposentado, por força da decisão judicial, não pode fazer, agora, a decisão, a liminar, mesmo do Conselho de Administração, não vincula o TCU, porque o nosso parecer é para o controle externo, que, se entender, também de endossar o nosso parecer, vai julgar o ato ilegal, independente de quem o fez, salvo o trânsito em julgado pelo Poder Judiciário. Mesmo assim, lembro a vocês que quando há trânsito em julgado, o TCU nega registro ao ato embora não consiga suspender o pagamento ou aposentadoria, se transitou em julgado mesmo de forma ilegal, mas o TCU se recusa a fazer o registro.

De acordo com a Lei Orgânica do TCU, o art. 8º, também importante, diz que o administrador tem a obrigação de instaurar um TCS, sempre que houver omissão no dever de prestar contas locais, ou no caso dos Ministérios quando alguém deve e não presta contas, essas regras de não comprovação da aplicação do recurso, ocorrência de desfalque, desvio, prática de qualquer ato ilegítimo, ilegal etc., que resulte dano ao erário, coisas que podem acontecer em qualquer ambiente, em qualquer órgão, em quaisquer dos poderes.

Em uma rápida pesquisa que fiz, encontrei esse artigo da Lei n. 8.112, 126, A, quer dizer, pelo jeito da (?), artigo novo, que encoraja os servidores a

pelo menos comunicar aos seus superiores hierárquicos quando tiverem conhecimento de irregularidades, dando imunidade. Diz aqui:

“Nenhum servidor poderá ser responsabilizado penal, civil ou administrativamente por dar ciência à autoridade superior ou, quando houver suspeita de envolvimento desta, a outra autoridade competente para apuração de informação concernente à prática de crimes ou improbidade de que tenha conhecimento.”

A imunidade: se for demitido por essa causa, com certeza o Poder Judiciário lhe garante o retorno.

Uma pesquisa interessante, a Lei de Improbidade Administrativa n. 8.429, no seu art. 11, diz:

“Constitui ato de improbidade administrativa alguém deixar de prestar contas quando esteja obrigado a fazê-lo.”

Prestar contas no sentido amplo, contas ordinárias, contas extraordinárias e contas especiais, no caso, as TCEs.

Falando um pouco da AIN n. 71/2012, é o que falei no início, aquela mitigação quando diz qualquer irregularidade comunica ao TCU. Veio a AIN e disse: primeiro lugar, a autoridade competente deve, antes da instauração da TCE, adotar medida administrativa para a caracterização ou elisão do dano. Antes de mandar para o TCU, primeiro você tem que fazer isso. Agora, esgotadas as medidas administrativas sem a elisão, ou seja, pressupõe a caracterização, mas, segundo ele, não conseguiu o ressarcimento do pagamento, nesse caso, a autoridade deve instaurar a TCE mediante a autuação de processo específico.

O que são aqueles princípios irrelevantes que orientam a instauração do TCE, devido processo legal, economia processual, celeridade, ampla defesa, contraditório? São princípios clássicos do Direito Administrativo que vocês conhecem de certa forma sem esquecer os princípios clássicos da Constituição Federal do art. 77.

Em resumo, de acordo com o art. 5º da AIN, os pressupostos, de um modo geral, para instauração de uma TCE, que são como disse, um rito próprio bem esclarecido, não é um processo qualquer, você vai possivelmente condenar alguém a ressarcir o erário, então, tem que ser muito bem especificado. Em primeiro lugar, se não houver dano, em princípio, não se

instaura tomada de contas especial, fica só na seara disciplinar; tem que identificar adequadamente as pessoas envolvidas que tenham concorrido, que tenham praticado os atos, tanto físico como jurídico, e, naturalmente, tem que estudar se há nexo de causalidade, ou seja, a relação entre a conduta e o resultado. A AIN TCU n. 7.112, no seu art. 6º, faz umas hipóteses de dispensa, como disse anteriormente, se lermos a Constituição isoladamente, qualquer problema mandávamos para o TCU que diria “não”. Quando o débito atualizado for inferior a setenta e cinco mil, não se instaura tomada de contas especial, tem que se cobrar só administrativamente, informa nas contas aquela quantidade de tomadas inferiores a setenta e cinco mil.

O TCU, na época, editou essa resolução pela prática, pela experiência, e verificou que muitas vezes o órgão, principalmente na área dos Ministérios, envolvendo convênios, o pessoal, não prestava contas onde ia instaurar a tomada de contas especial, depois de dez anos, em regra, tinha muita dificuldade de formalizar o processo por que os documentos muitas vezes tinham sumido. O TCU admitiu a hipótese de quando tiver transcorrido prazo superior a dez anos, entre a data da provável ocorrência do dano e a primeira notificação do responsável, se tiver ultrapassado esse lapso, a administração estaria dispensada da instauração. Posteriormente, porém, o TCU endureceu um pouco essa regra, para aplicar essa questão dos dez anos tem que ter comprovação de que houve prejuízo à defesa, não bastando meras alegações de que sumiu a documentação, que o gestor morreu etc., tem que comprovar. Comprovado, se mantêm os documentos adequados para se caracterizar fazer o processo, como é que se pode condenar para gerar um título executivo. Isso, no TCU é hipótese de “sobrestamento” de contas quando não há condições de desenvolvimento regular do processo.

O próprio art. 93 do Regimento Interno do TCU autoriza o arquivamento da TCE já instaurada no próprio órgão, inclusive a título de racionalização administrativa, ponderando essa questão da relação custo-benefício. Agora, determina o arquivamento, mas sem cancelamento do débito, fica nos registros, amanhã ou depois você é chamado a pagar. Essas questões ligadas ao arquivamento, depois de instauradas ao TCE, ocorrem basicamente essas três hipóteses (painel): houve recolhimento do débito na hora, está instaurado e sendo cobrado dentro do próprio órgão, se mandar pelo TCU; a pessoa

reconhece, tem o débito, foi bem caracterizada a cobrança, ou, então, na apuração se concluiu que, de fato, não houve a ocorrência, que aquela pessoa não seria a responsável, e se o débito, também, conforme já dito, for inferior a setenta e cinco mil reais. Entretanto, a festa de setenta e cinco mil reais, alguém poderia começar a trabalhar e fazer besteira, várias questões abaixo de setenta e cinco mil reais que as TCEs serão arquivadas. Se alguém no exercício estiver sujeito a mais de uma TCE, cuja soma supere setenta e cinco mil em valores atualizados, o TCU manda consolidar os três casos, os fatos, e instaura uma TCE só. Essa hipótese até adiantei um pouco, está prevista no art. 47 da Lei Orgânica do TCU: Na hipótese de ocorrência de desfalque, desvio etc., o Tribunal ordenará a conversão do processo em TCE (de fiscalização). Isso ocorre quando, em regra? O TCU faz uma inspeção, uma auditoria, ou recebe uma representação contra um determinado gestor, e, naquele curso daquela análise, verifica que, além da irregularidade formal, há débito a ser cobrado. Se esse processo estiver bem instruído com aquelas hipóteses, identificou os responsáveis, identificou a infringência, calculou o valor adequadamente, então, tem tudo para se instaurar a TCE e fazer a cobrança. O que é que o TCU faz? Por racionalidade, o relator converte o processo de fiscalização dele na tomada de contas especial e ele já faz a citação. Com isso, a administração, aqui a distância, está exonerada do trabalho de instalar a TCE e o controle interno também de dar seus pareceres. Agora, isso não quer dizer que o administrador nem o responsável pelo controle interno não possam ser chamados se tiverem corresponsabilidade, estão dispensados apenas de instaurar e de dar pareceres. Podem ser eventualmente, chamados a pelo menos se explicarem.

Para aqueles que não conhecem, mais um pouco de TCU (painel), porque está falando em contas e tal. O julgamento das contas clássicas do TCU são só três espécies, regulares, regulares com ressalvas ou contas irregulares. Quando o TCU julga uma conta regular, esse julgamento constitui uma quitação plena; quando as contas são irregulares com ressalvas, é uma quitação não plena, mas a refutação com determinações e recomendações para fazer melhoria; quando é irregularidade, não tem jeito, fixa-se a responsabilidade, imputa débito, aplica multa ou outras sanções aos

responsáveis, individualmente, solidário, inclusive empresas que podem também agir.

A questão da degradação (painel), os art. 19, 57 e 58 da Lei Orgânica. O art. 57 é clássico nisso, diz:

“Quando as contas forem julgadas em débito, poderão ser aplicadas multas de até 100% do valor do dano.”

Já o art. 58, diz:

Quando é um julgamento sem débito, mas há outras irregularidades que são consideradas graves, ele poderá aplicar multa ao gestor de até R$ 54.820,00.

Esse valor do TCU todo ano é atualizado por portaria da presidência. A Portaria n. IV de 13 de janeiro é a mais recente que está em vigor. Todo ano, no mês de janeiro, é alterada.

Quero lembrar aqui as sanções que podem se aplicar às pessoas, conforme a Lei Orgânica do TCU nos art. 46, 60, 61, como consequência (painel): a inabilitação por um período de até 8 anos para o exercício de cargo em comissão, ou função comissionada na administração pública (a lei fala “administração pública”). Essa administração pública pode ter sentido federal, estadual, apesar ser uma lei do TCU que se aplica, mas de certa forma, como o TCU também julga contas de pessoas a nível de estado, de municípios, que pegam recursos federais, talvez, por isso, o legislador disse que se você for declarado inabilitado, vale para qualquer área. O TCU também pode decretar a idoneidade da empresa licitante por até 5 anos, até uma concorrência com a Lei n. 8.666, mas são independentes, e, pode, também, requerer o arresto de bens dos responsáveis, através da AGU e das outras procuradorias regionais.

O TCU, também, adota medidas cautelares de acordo com o art. 44, combinado com o art. 273 do Regimento Interno. Decretar o afastamento temporário do responsável via plenário, no caso, quando alguém possa dificultar ou retardar o processo de apuração, é raro fazer isso, porém, a lei lhe autoriza a fazer. De acordo com art. 44 (acho que faltou um parágrafo), combinado com art. 274 (parece-me que é o art. 44, § 2º) em que diz que pode ser decretada a indisponibilidade dos bens do responsável por até um ano. Essa medida, geralmente, é prorrogada se não foi resolvida em um ano.

Há aquela medida clássica do art. 276 do Regimento Interno, que não se encontra na Lei Orgânica e nem na Constituição Federal diretamente, mas está no Regimento Interno, é a possibilidade de quando ele determina a suspensão do ato, acontece muito em relação ao ato do pagamento, ato da aposentadoria, um contrato, uma licitação, inclusive na audita Terapar (chega a ser a oitiva dos responsáveis), nos casos de urgência, fundado receio de grave lesão ao interesse público, ou quando houver risco da ineficácia da sua decisão de mérito.

Essa competência do TCU, instituída no art. 276 do seu Regimento Interno, foi questionada no STF várias vezes por algumas empresas, alegando exatamente que não havia amparo legal, só que o STF considerou legítimo esse artigo do Regimento Interno, conforme vamos ver agora, no qual considera que saiu o poder Geral de cautela de TCU, pela teoria dos poderes implícitos. Ora, se ao TCU foi conferido poder de condenar, de aplicar multas, condenar em débito, afastar as pessoas, seria muito mais simples a suspensão de um ato, aquela coisa, quem pode mais, pode menos. O primeiro acórdão inaugural do STF nesse sentido foi o de n. 24.510, cuja ementa foi essa que vocês estão vendo:

Nos termos do art. 276 do Regimento Interno, o TCU possui legitimidade para expedição de medidas cautelares para prevenir lesão ao erário e garantir efetividade nas suas decisões (Ministra Ellen Gracie)

Depois dessa, já sucederam outras semelhantes, lembrando, também, que esses julgamentos do TCU de contas constituem o título executivo, segundo a Constituição Federal, no art. 71, § 3º, sendo ele acumulado, também, no art. 24 da Lei Orgânica. Nos julgamentos não há mais aquela fase que, mesmo havendo execução, a constituição do título é automática, o julgamento dele já dá o termo assinado, desde que transite em julgado, naturalmente. Lembrando que, quando alguém tem suas contas julgadas irregulares, irá, então, para o cadastro da Justiça Eleitoral e, de acordo com a Lei n. 64/90, que foi atualizada pela Lei n. 135/2010, a conhecida a Lei da Ficha Limpa, no art. 1º, inciso (?), alínea G, houve uma boa ampliação sua; mas, em resumo, podemos dizer que são inelegíveis para qualquer cargo, por um período de 8 anos, os ordenadores de despesa que (está resumido) tiveram suas contas rejeitadas por irregularidade insanável. Esse conceito “insanável” é

a vista eleitoral para se considerar a pessoa inelegível. O TCU não analisa a insanabilidade, considerou irregular, de acordo com a Lei Orgânica, de acordo com o Regimento Interno, não concorre com essa questão, não imputa consequência eleitoral ele julga as contas irregulares e faz a cobrança.

Diz ainda:...que configure ato doloso de improbidade administrativa.

Para o TCU, o ato não precisa ser doloso ou culposo, qualquer um dos dois que der prejuízo ao erário e por decisão irrecorrível. A decisão irrecorrível é comum quando se esgotam os recursos. No caso do TCU, depois vamos ver que há um recurso que não tem efeito suspensivo, apesar de você está recorrendo, mesmo assim, você está sujeito ao título ser cobrado judicialmente.

Outra abordagem quanto à responsabilidade solidária do terceiro com o agente público. O CPC, art. 265, diz:

A solidariedade não se presume, resulta da lei ou da vontade das partes.

Esse art. 16 da Lei Orgânica também diz:

Na hipótese de contas irregulares, o Tribunal, ao julgá-las, fixará responsabilidade solidária.

Digo que não, às vezes, é só de uma pessoa.

Diz ainda:

Poderá julgar irregulares apenas as contas da empresa.

Isso também é uma novidade na jurisprudência mais recente do TCU. Antigamente, o TCU só julgava a responsabilidade de uma pessoa jurídica, se tivesse um envolvimento direto de um agente público, hoje não precisa mais; se ficar provado que somente a empresa foi a causadora do prejuízo ao erário, somente ela irá responder. É raro acontecer, mas há algumas hipóteses.

Diz o acórdão do TCU n. 2.763, em que foi considerou a pessoa jurídica responsável e seus administradores, ou seja, pelo jeito aqui não havia servidor público, mas a jurisprudência mais recente está bem recheada nesse sentido.

Neste périplo, vou explicar um pouco a relação desse julgamento do TCU que não é pela lei, não poderia ser, julgou, já vai condenar você tem direito a recurso. Os recursos do TCU são basicamente três, assim são os clássicos: reconsideração, reexame, e recurso de revisão. Os Embargos declaração é comum a todos eles, agravo é de decisão de Relator, ou do Presidente em decisões monocráticas, que não são de julgamento. Mas, lembrando, inclusive, muitos advogados, às vezes, confundem muito os nomes

desses recursos, que são poucos, confundem com os do CPC. Recursos de reconsideração do TCU são aqueles contra decisão de julgamento de contas normais ou especiais. Pedido de reexame, segunda espécie de recurso, se aplica aos demais processos que não seja de contas, uma representação, um resultado da auditoria, de inspeção, todos os demais cabe pedido de reexame, de atos de pessoal quando TCU impugna, tudo é pedido de reexame. Mas, pelo princípio da fungibilidade, o TCU é menos formal que o Poder Judiciário nesse aspecto, pois considera e releva o nome do arquivo, considera adequado e recebe com o nome correto.

Finalmente, o recurso de revisão, mesmo depois de aqui esgotado o recurso de reexame ou, no caso, recurso de consideração, porque o recurso de revisão é aquele pode ser feito até cinco anos depois do julgamento apenas de contas.

A respeito da AIN, mais especificamente, nos documentos que a compõe, não marquei, não especifiquei os por menores, porque é autoexplicativa, vou falar só dos macros. Toda TCE, conforme a AIN, tem que ter o relatório do tomador de contas, esse é o papel da administração, no relatório de tomada de contas tem que ter todas aquelas informações que o TCU examina, quer dizer, os fatos estão bem definidos, os responsáveis estão bem identificados, seus endereços, eles foram chamados, foram cobrados, foram notificados regularmente. Você calculou o débito corretamente, segundo os padrões TCU? Há uma série de informações pontuais, não pode ser um processo. Esse é o ponto na segunda fase em que entramos, porque o controle interno tem que fazer o certificado de auditoria e o parecer conclusivo. Nós, do controle interno, ao examinarmos uma tomada de contas especial instaurada pelo órgão, temos que ver se ele obedeceu todas as regras da AIN em detalhes, senão não podemos concordar com ele, ou seja, é uma espécie de conferência para podermos endossar ou não a conclusão dele, se pode instaurar e concluir pelo débito “x”, e na nossa conferência entendermos que o débito não é aquele, ele concluir que não há débito e concluirmos que há débito. É interessante que conheçamos tudo isso. A exemplo das contas, também tem que haver o pronunciamento do dirigente do órgão.

A questão dos prazos, de acordo com a AIN diz que a TCE deve ser encaminhada ao TCU até 180 dias depois; então, o TCU, às vezes, flexiona um

pouco esse prazo com menos rigor, mas quando pedem prorrogação se justificam. Mas cuidado que a AIN prevê que se descumprir os prazos pode levar à aplicação de sanções.

Para terminar, trouxe aqui exemplos de diferenças entre tomada de contas especial e PAD, que, às vezes, algumas pessoas confundem. O PAD, todos vocês sabem, é o processo administrativo disciplinar que visa apurar as condutas de ordem disciplinar. Claro em um PAD muitas vezes você tá por uma conduta disciplinar e também apura, juntamente, que houve dano ao erário. O PAD não condena ninguém a pagar nada só mostra a conduta irregular e infração às normas. Você vai responder disciplinarmente, mas temos que estar atento a essa questão, porque o PAD deve ser dado conhecimento também ao controle interno. Se o controle interno vir que há débito, tem exatamente que provocar a administração que faça a cobrança, e se administrativamente não receber, instaure a TCE para mandar para o TCU. E se não fizer nada disso? Há também outros instrumentos de comunicação. O art. 237 fala que se proposto à administração que instaure TCE, alerta para cobrança, e não o faz, não justifica. Então, sob pena de nossa responsabilidade, teríamos que abrir o jogo com o dirigente e, se ele não tomar as providências, temos que comunicar ao TCU e vir fazer uma representação fundamentada, geralmente acompanhado da entrega do cargo. Agora, tem que sopesar ou entrega o cargo agora, ou depois perde o cargo por força do TCU. e ainda poderá responder solidariamente pelo débito. Talvez a outra hipótese possa sair mais barata. As instâncias julgadoras revisoras de um PAD e de TCE: o PAD é sempre julgado pela administração, embora suas conclusões não veiculam o TCU, mas podem auxiliar muito, principalmente quando os PADs são bem instaurados.

Gostaria de mencionar uma questão que algumas pessoas, às vezes, fazem confusão: o Poder Judiciário pode rever decisão TCU? Só pode, mas se eivada de nulidades em regra, embora, no máximo, ele não vá adentrar no mérito. Acontece muito aqui mandado de segurança contra decisões do TCU, geralmente em processo de pessoal, de planos econômicos, alguém alega a falta da ampla defesa, alega a decadência muitas vezes e o Supremo Tribunal Federal, liminarmente ou não, como julgamento do mérito, caça decisão do TCU, mas não vai julgar e dizer: o ato estava todo certo. O STF não pode

substituir por que o julgamento das contas, daqueles atos privativos do TCU, por força do art. 71, inciso II e seguintes, da Constituição Federal. Mas há caminhos de se atacar as decisões do TCU, isso é só válido para a administração, é válido para nós também. Se for mandado de segurança, não vá para instância de primeiro grau, só se a AGU dormir no ponto, por que ela tem que deslocar a competência. Mandado de segurança em decisões do TCU, por força da Constituição Federal, tem que ser impetrado junto ao Supremo Tribunal Federal. Posso ir à primeira instância? Posso. Nesse caso, vai cair no rito ordinário juiz de primeiro grau da Instância Federal vai examinar se o TCU, de fato, cometeu ilegalidades e, às vezes, ele entende que o TCU julgou aquelas contas de forma ilegal, por diversos motivos, ali começa a todo processo, tem direito a recursos de segundo grau, STJ, pode parar no STF ainda, dependendo das hipóteses.

Rapidamente, a semelhança e diferença entre uma TCE e ação de improbidade administrativa: tanto a conhecida Lei de Improbidade Administrativa como a Law TCU têm em comum buscar o processo entre o erário e a aplicação de multa dentre outras combinações. A TCE é julgada privativamente pelos tribunais de contas, enquanto ação de improbidade é julgada privativamente pelo Poder Judiciário. Vamos ter cuidado, porque na Lei n. 8.112 diz que ato de improbidade é causa de demissão, é motivo para se apurar, para se punir as pessoas, isso é coisa diferente, ação de improbidade administrativa, lato sensu, da Lei n. 8429, é uma ação privativa do Poder Judiciário. Mas alguém pode cometer ato de improbidade administrativa e ser até demitido. Uma coisa é a estância administrativa ou civil e outra a instância civil ou penal etc. Também existe aquela comunidade de penalidades civil, penal, e administrativa, indicadas nos art.121, 122 e 125 da Lei n. 8.112, que diz que as sanções poderão cumular-se, sendo Independentes entre si. A responsabilidade civil decorre de ato omissivo ou comissivo doloso ou culposo, que resulte prejuízo ao erário. Se o PAD constatar que houve prejuízo ao erário ou a terceiros, aquilo que já adiantei, o agente poderá responder exatamente nas três esferas pela independência das instâncias.

Muito obrigado a vocês. Se alguém tiver alguma pergunta, quiser mandar, não sei se vai dar tempo responder agora, o tempo esgotou, pode entregar ao pessoal que responderemos por email dentro das nossas

limitações, se não soubermos, consultaremos os colegas do TCU, mas vocês terão respostas.

APRESENTADOR: Agradecemos a exposição do senhor Wilson de Oliveira Bezerra. As perguntas, como ele indicou, pedimos que sejam passadas para a nossa equipe de organização e serão respondidas por e-mail com cópia para todos os palestrantes.

Convidamos, agora, para proferir a palestra “Maturidade em Governança com Base nas Práticas Recomendadas pelo Tribunal de Contas da União”, o Senhor Mário Krueger do TRT da 9ª Região. O Senhor Mario Krueger mestre em Governança e Sustentabilidade pela FGV, é servidor do TRT 9ª Região, do Paraná, desde 1993, atualmente exercendo atribuição de Assessor Desembargador, tendo atuado na área de Auditoria Interna e Controle no período de 2004 a 2015.

O SENHOR MÁRIO KRUEGER

Boa tarde a todos, é uma imensa satisfação estar participando com todos vocês aqui no 2º Fórum, depois de todo esse empenho já de longa data, e o tema que me propus a compartilhar com vocês vem de uma de uma convicção muito grande, enquanto representante da Unidade de Auditoria Interna, de que todos os órgãos públicos, em especial do Poder Judiciário, devem se comprometer e se debruçar sobre esse tema, e como órgão auxiliar do Tribunal de Contas da União, as secretarias de controle interno na função de auditoria interna acabam se tornando corresponsáveis dessa tentativa de disseminar as boas práticas, e o TCU tem um corpo técnico e acadêmico até no sentido de ter manuais, referências, que são dignos de aplausos e principalmente de levar em conta e poder aplicar no dia-a-dia. Obviamente, pode se chegar à conclusão de que isso tudo aqui não cabe no seu órgão, é muita coisa, mas, então, vamos fazendo gradativamente. Ele dá na referência nos acórdão essa capacidade, se você agora não consegue, então diga quando você consegue Essa pesquisa veio, principalmente, em um momento em que o TCU vinha preparando, não só aqueles referenciais básicos de governança que todos devem conhecer os levantamentos de governança

inicialmente pela tecnologia da informação, depois em gestão de pessoas, depois em aquisições, que vimos hoje pela manhã com Ministro Augusto Sherman, e na parte principalmente da governança Global como um todo. A tentativa dessa pesquisa foi, a partir de um estudo de caso em um Tribunal Regional do Trabalho, poder ao mesmo tempo se perceber como é que acontecia essa prática e sensibilizar, essa foi a intenção, quer dizer, vamos estudar o caso no Tribunal Regional do Trabalho e, ao mesmo tempo, sobre um viés acadêmico e, também, sobre o viés da prestação de serviços adequados ao cidadão, que é dever de todos nós enquanto agentes públicos.

O contexto inicial de Tribunal Regional do Trabalho é um dos ramos da Justiça Federal especializada e, mesmo gozando de autonomia administrativa, está submetido ao poder de fiscalização do TCU, como já vimos desde a manhã e principalmente agora na palestra anterior.

Justificativa teórica e prática para poder estudar todo esse assunto, os poucos estudos que existem sobre gestão administrativa, principalmente em órgãos do Poder Judiciário, se houver algum estudo na parte de gestão judiciária, principalmente por meio do CNJ, Departamento de Pesquisas Judiciárias, mas na questão da gestão administrativa que fica sempre aquela dificuldade, mas o que afinal é importante no Tribunal, é a atividade fim, é a atividade meio? Acho que não se discute que a atividade fim é objetivo final, mas ela não existisse sem atividade meio e vice-versa. Riscos envolvidos na gestão da coisa pública que me fizeram entender que é justificável estudar essa questão, de certa forma uma ausência de avaliação de prioridades e de resultados. Usei a palavra aleatoriedade não no sentido pejorativo da palavra, mas no sentido de que vamos levando a gestão e nem sempre a sabemos para onde, muitas vezes de forma reativa. Isso para mim é um risco muito grande, temos que saber para onde vamos levar e principalmente precisamos atender e atingir os resultados. Decisões contraditórias ou, às vezes, intuitivas, ficando evidentes conflitos de interesse, descontinuidade do “negócio”, é uma palavra que muitas vezes vem do business, mas é assim que TCU usa muitas vezes usa negócio: atividade-fim. Esse outro risco que é indiscutível, a necessidade de que a temos a tendência de melhorar a efetividade dos serviços prestados, a sociedade está esperando sempre e o número crescente de processos em relação à expectativa, não podemos nos furtar, sempre estamos com essa

demanda. Dependência de pessoal: acho que todos os nossos órgãos passam por isso, muitas vezes pessoas experientes, únicas, adoecem, tiram férias, se aposentam, é um risco muito grande, muito real. Retrabalho e ineficiência: muitas vezes, até sem perceber muito, várias unidades fazendo a mesma coisa, como não se tem claro qual o resultado que se quer chegar, a ineficiência fica evidente. Falta de prestação de contas efetivas, ou seja, muitas vezes o relatório de gestão, quando é a primeira peça de prestação de contas, às vezes, é montado às pressas, porque tem seu prazo e as unidades vão fazendo um mosaico, chegando ao ponto até da nossa responsabilidade, na comunidade de auditoria interna, de avaliar esse relatório de gestão, às vezes, é preciso pedir para que reabra para que se possa melhorar, porque o destinatário final desse relatório é a sociedade, ele vai ficar disponível, e se é uma coisa meio Frankenstein, não vai ficar legal, é muito chato para alguém que se disponha a ler, não digo que todo mundo vai ler, mas aquele que tem o direito de querer tomar conhecimento, não vai entender muitas vezes por causa dessa desconexão.

Quando o TCU apresenta as decisões normativas, as portarias orientando, aquilo tudo tem algo de onde veio, tem uma lógica, obviamente, que se você não tem a informação a dar, você não precisa inventar informação, mas você precisa justificar que aquela informação não cabe. Muitas vezes, dentro de cada órgão as áreas, as atividades, as partes interessadas, são atendidas de modo desbalanceado, ou seja, às vezes, áreas mais atendidas, outras nem são lembradas, isso tudo é uma justificativa para se estudar a gestão pública. Como já comentei rapidamente, a postura reativa em relação à proativa, principalmente, o controle social e fiscalizatório é um direito de todos e cada vez mais a percebemos o que está acontecendo. Um problema da pesquisa que me deparei foi extrair a percepção dos colaboradores (servidores e magistrados), comparar a adequação dos relatórios de gestão de um Tribunal Regional Trabalho com as práticas de governança que o TCU recomendava, e, ao mesmo tempo, para se tentar contribuir com o órgão com alguma sugestão, propor a implantação de procedimentos que contribuam com a melhoria da maturidade em governança.

O TCU, no seu referencial de governança, esclarece que há três mecanismos principais a liderança, a estratégia, e o controle, cada uma delas

desmembrada em componentes, e, depois, se formos observar no referencial básico de governança, ainda são explodidos em práticas e itens de controle que são justamente aquelas questões que todos recebemos nos levantamentos, que principalmente aconteceram no final 2014, foi um levantamento muito abrangente, envolveu, se não me engano, mais de 7.000 órgãos, incluídos estados e municípios. O objetivo geral específico dessa pesquisa era avaliar e comparar práticas de gestão e de governança adotados em relação às práticas de TCU e propor implantação de procedimentos sempre a partir de análise da percepção dos colaboradores e dos relatórios produzidos. Houve um extenso estudo prévio para se tentar ver o que é que havia de conhecimento a respeito, tanto questão de governança e sustentabilidade envolvidas na atuação do Poder Judiciário, especificamente, práticas do TCU. Como é uma definição, portanto, de governança com base naquele referencial do TCU, inclusive repetindo o que já foi apresentado pela manhã, governança no setor público pode ser definida como um conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar, e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade. A metodologia para se desenvolver pesquisa e coletar os dados seguiu uma pesquisa na área descritiva-analítica, com revisão de literatura de artigos científicos, análise de documentos, modalidade de estudo de caso em um Tribunal Regional do Trabalho. A abordagem seguiu duas formas: quantitativa, através de questionários, distribuídos a cerca de 2.650 pessoas; e a qualitativa, se tentou entrevistar pessoas previamente escolhidas, normalmente dirigentes e gestores vinculados de alguma forma com a gestão, seja por comissões, comitês, ou mesmo diretamente no exercício dos cargos. Perfil parcial da população (painel): distribuídos servidor, magistrado, locais de trabalho, quem ocupava ou não alguma função gratificada, e teria, também, outras categorias, gênero, escolaridade, idade, tempo de serviço no TRT, se procurou coletar esses dados também. Os primeiros resultados: quando se comparou relatórios de gestão de instituições similares, como está dito ali, o que é que significa essas instituições similares? Separei aqueles Tribunais Regionais do Trabalho de mesmo porte, no caso, porte médio, então, seriam outros nove, dentro desses nove Tribunais Regionais do Trabalho - esses relatórios de gestão estão

disponíveis no site do TCU -, se fez uma breve reflexão sobre aqueles elementos do sistema de controle interno, que anualmente somos questionados, normalmente percebemos que o primeiro impasse, quando já comentei da dificuldade de confeccionar o atuário de gestão, principalmente quando chega nesse quadro, a tendência natural é mandar para a unidade de auditoria interna responder, mas já queria aquele “não, mas não é bem assim, tem que ser os dirigentes, precisa preencher, pode o representante da unidade participar mas não pode opinar” Esse é aquele quadro que todos conhecem. O percentual do primeiro elemento, ali onde ele diz: Alta administração percebe os controles internos como essenciais? Veja que cerca de 2013 (que a parte de cima) e no ano de 2014, mais de 80% das respostas desses dez Tribunais Regionais do Trabalho em conjunto disseram que a alta administração percebe como essenciais os controles internos, não só parcialmente na sua maioria, como totalmente, porque teve itens do nível cinco. Logo abaixo, na assertiva dois, se os mecanismos gerais de controle utilizados pela instituição são percebidos por todos os demais servidores, já baixa drasticamente percentual, 30% em 2013 e 10% em 2014. Você, já de cara: como é que é isso? A alta administração percebe como essenciais, mas o resto dos colaboradores não percebe assim. Isso se confirma na assertiva três, que a comunicação, é adequada e eficiente, percentual também abaixo, então, uma dificuldade de comunicação muito provavelmente.

Existe código formalizado de ética ou de conduta, vimos pela manhã a necessidade disso, e como o controle interno é tremendamente importante, um percentual muito baixo, a minoria tinha código de ética. Perceba que pulando para a assertiva n. 9 (painel) causa de novo o espanto, os controles internos adotados contribuem para a consecução dos resultados; então, um percentual muito grande, todos contribuem. Mas será que temos muito certo a que resultado queremos chegar, e não percebemos que controles internos são esses, mas dizemos que eles contribuem, um ponto que me chamou atenção. No elemento avaliação de risco, novamente, a grande maioria desses dez Tribunais Regionais do Trabalho tem objetivos e metas formalizados, isso é indiscutível. Temos uma noção pela atuação do CNJ, pelo fomento ao planejamento estratégico, mas na sequência quando se pergunta: mas você sabe bem quais são os seus processos críticos para poder atingir os seus

objetivos e essas metas? Daí o percentual cai lá para baixo novamente. Tenho meus objetivos e metas formalizados, mas não sei qual deles é o crítico. Aqui é uma percepção, não é nenhuma crítica, obviamente que isso pode ser fruto de uma série de motivos, uma delas é até a questão de quem e de que forma é preenchido esse quadro. Da mesma forma quando se avança para diagnóstico dos riscos, o primeiro passo após o objetivo definido é perceber – vimos isso pela manhã - que riscos podem impactar esse meu objetivo? Aí o percentual está muito baixo, e se definirmos que riscos são esses, daí já vai a zero praticamente o percentual, ou seja, não estamos conseguindo, pelo menos nessa percepção, deixar claro que temos controle sobre execução do nosso plano.

Rapidamente, passando para as respostas do Tribunal que foi estudado, você percebe com os campos hachurados (painel) que o nível de resposta que foi dado que é muito semelhante aos demais nove que tinham sido comparados, da mesma forma a alta administração percebe como essenciais, na sua maioria, foi dito por todos os demais servidores, embora em 2013, também, era na sua maioria, em 2014 já passou para sua minoria, de certa forma segue a mesma tendência. Igualmente para o elemento avaliação de risco, perceba que “objetivos formalizados” estão na sua absoluta maioria, quando entra para o campo da “definição de riscos” é integralmente não observado. Segue da mesma forma para procedimentos de controle. Interessante aqui, só voltando na questão 21, quando diz que as atividades de controle adotadas possuem custos apropriados ao nível de benefícios, foi dito “não sei”, isso é bem interessante, por que realmente não sabemos, muitas vezes, se não temos isso bem claro, se o custo-benefício dos controles adotados são apropriados. Informação e comunicação: percebam que para 2014 tudo é parcialmente observado, mas em sua minoria e monitoramento da mesma forma.

Passando agora à segunda análise, justamente aqueles levantamentos de governança que foram disparados pelo TCU e que decorrem da aplicação daquele modelo que vimos dos mecanismos de liderança estratégia e controle já citados, com o seguinte (apenas uma observação), é preenchido espontaneamente para os gestores na mesma forma que o relatório de gestão; porém, no relatório que foi encaminhado para cada organização, o TCU

recomenda que sejam divulgadas preferencialmente na internet todas as informações constantes desse relatório, veja que interessante, foi preenchido espontaneamente, mas recomendo que se publique, ele também dá a dica: vamos voltar. Provavelmente muitos órgãos dos quais fazemos parte já receberam a visita do TCU, que faz uma fiscalização de orientação centralizada, reúne, às vezes, uns vinte órgãos, escolhe um tema, e vai ver se aquelas respostas prestadas estão batendo na prática, isso já é um alerta para darmos um impulso nessas informações. Como já enfatizei no início, não quer dizer que você vai sair fazendo de “a” a “z” tudo aquilo, por que muitas vezes não é o caso, não tem os recursos, e principalmente tem a questão da autonomia, o dirigente tem todo direito de estabelecer a sua diretriz, obviamente que vai assumir os riscos que entenda, principalmente não isoladamente, mas com seus colegiados, com seus diretores. No caso da instituição estudada, foi obtido o percentual de 38% na capacidade de liderança, o que dá o estágio desenvolvimento inicial, não muito diferente do que o Senhor Ministro Augusto Sherman pela manhã já havia mostrado. A capacidade de estratégia em controle deu 54 por 149 respectivamente. Em conjunto, os três, o percentual do índice geral de governança simplificado ficou em 44%, o que é exatamente o estágio de desenvolvimento intermediário, porém muito próximo ao limite com o inicial, então, temos ainda um longo caminho a percorrer. Passando agora à outra forma de obter a percepção dos colaboradores, naquele questionário quantitativo que comentei, que enviei para 2.650 pessoas, tive 95 respostas. Pode se tirar uma série de conclusões, dificuldade de sensibilização, a mensagem-convite foi por *e-mail*, o que normalmente não é a ferramenta mais apropriada, que vive cheio e se você não responde aquele questionário no primeiro momento, ele vai caindo na fila e você não volta, então, obtive essas 95 respostas. Independente do percentual ser baixo, por meio do apoio acadêmico e estatístico, foi possível fazer algumas análises, não só descritivas como inferenciais. Rapidamente, o perfil de quem respondeu se percebe que 40% dos respondentes estão acima de 50 anos de idade, quase 60% do sexo masculino, mais de 50% de pós-graduados ou especializados, e mais de 85% servidores, esse foi seu perfil aproximado dos respondentes.

Brevemente vou apresentar algumas curiosidades da análise descritiva: quase 70% daqueles 95 respondentes concordam parcial ou totalmente - essa escala foi aquela mesma que é usada no relatório de gestão –, é feito parcialmente na sua minoria, ou discorda total ou parcialmente, é a mesma escala. “Que a formação e a capacitação dos membros da alta administração e principais gestores garantem exercício da liderança (veja que interessante) e responsabilidade pelos processos de governança e gestão.” Uma margem de 70% dos respondentes concordam que, parcial ou totalmente, todos os gestores principais e alta administração têm condições de garantir o exercício da liderança, mas, já, na sequência, pouco mais de 40 concordam que esses componentes são avaliados, daí já é possível tirar alguma presunção, há uma desconexão entre a capacitação para exercer essa responsabilidade e ser avaliado pelo desempenho, está desconectado. Tenho capacidade, mas não sou avaliado, como que é exatamente essa capacidade? A presunção deu uma certa intuição. Quase 52% discordam total ou parcialmente, ou mesmo não têm conhecimento, havia uma opção do questionário que era “não tenho conhecimento disso que está falando” sobre mecanismos que evitam as decisões influenciadas por conflitos de interesse. Lembra que falei no início um dos riscos que entendi como importante, que é o conflito de interesse nas decisões, quase mais da metade discordou que existem esses mecanismos. Um percentual altamente significativo, mais de 61%, discordou em saber se existe comissão de ética ou alguma coisa equivalente na instituição, para justamente julgar esses conflitos éticos e de interesse. Aí se confirma aquela fragilidade de comunicação, ou seja, o código de ética existe, mas não é muito percebido e nem se alguém está fazendo o julgamento desses conflitos. Sobre haver instâncias de governança estabelecidas formalmente, ficou meio dividido, o percentual de 52% a 48% se concordavam ou discordavam. Porém, o fato dessas instâncias garantirem balanceamento de poder e segregação de funções, daí já saltou para quase 60% que discordam que acham que essas instâncias não garantem esse balanceamento. Isso pode indicar que as atribuições não são conhecidas ou são pouco avaliadas e que permitam dar essas garantias. Passando-se por uma análise um pouco mais inferencial, pegaram aquelas categorias, enquadramento funcional, local de trabalho, e relacionou-se com todas as assertivas, estatisticamente teve uma tendência de

alterar a percepção dos respondente. Separei uma assertiva dentre funções de governança, aquelas que se percebem como praticadas na sua instituição, “gerenciamento dos riscos estratégicos”, então o teste indicou, com a categoria magistrado ou servidor, que os magistrados tendem a concordar que essa função de governança é praticada, os servidores tendem a discordar, isso é um indício estatisticamente demonstrado e teria que ser, obviamente, mais aprofundado, estudado, desde que a administração entenda que isso é prioritário e que pode lhe trazer algum tipo de informação para tomar uma decisão mais apropriada. Correlacionando algumas outras categorias: “local de trabalho” (voltando àquele assunto competência e desempenho dos membros da alta administração e principais gestores avaliados em indicadores de deficiência). A unidade de apoio administrativo tende a discordar dessa afirmação, agora, quem trabalha em gabinete de Desembargador tende a concordar, seria uma coisa a ser explorada. Estabelecimento de mecanismos que evitam que decisões e ações sejam influenciadas por conflitos de interesses, contrários a padrões de comportamentos aceitos como valor pela instituição, da mesma forma a Unidade de Apoio Administrativo e a Vara do Trabalho do Interior tendem a discordar, e, ao mesmo tempo, quem trabalha em gabinete de Desembargador tende a concordar. Isso tudo é feito estatisticamente, os testes feitos indicam. Insisto que tudo tem que estudar mais aprofundadamente. A frase que é o grande objeto da pesquisa, “estando definidos os mecanismos de liderança, estratégia, de controle, que permitam avaliar direcionar e monitorar a gestão”, também houve alta tendência da alteração da percepção, Vara do Trabalho do Interior, tende a discordar, e quem trabalha em gabinete Desembargador, tende a concordar. Aí pode indicar que talvez até a própria distância da sede, obviamente são presunções, às vezes a vara distante pode não perceber bem os recursos chegando, melhorias, são coisas, como disse, para se pensar.

Passando, finalmente, para as entrevistas qualitativas, que foram aquelas escolhidas, utilizando um roteiro previamente definido, embora baseadas nos mesmos mecanismos, público-alvo, como falei, magistrados e servidores vinculados ao cargo de direção, comissões, ou comitês, e os objetivos além de extrair as percepções, abriu-se a possibilidade também de receber sugestões, e bem como, principalmente, sensibilizar e refletir sobre o

tema, porque não tinha nenhuma pretensão, assim como as nossas unidades da auditoria não têm, de se impor ou se dizer o que tem que fazer, mas tentamos sempre sensibilizar usando as ferramentas e os métodos que temos e refletir sobre esse tema, partindo do pressuposto que são pessoas que têm experiência, talvez nem tanto administrativa por uma questão da atividade, porque os magistrados galgados a postos de gestão a vida inteira estão na atividade judiciária, é natural que não tenham de pronto essa competência, mas é possível de se buscar, é justamente isso que se pretende, então, foram feitas essas entrevistas. As dificuldades que aconteceram em um período de quase quatro meses, conseguiu-se realizar apenas seis entrevistas, muito difícil. Principalmente na instituição estudo havia um “porém”, era um momento de transição de gestão, que se pensou num primeiro momento que era positivo, inclusive existiu um processo de suporte a transição, onde se fez uma capacitação, em que se discutiram aqueles temas mínimos da Resolução n. 95 de 2009, se estiver enganado me desculpem, que dá suporte à transição de cargos e direção em tribunais e, além daquilo, outros temas que fossem importantes, reunindo-se a administração que saia e a que entrava tentando se sensibilizar. Mas não foi realmente possível, houve seis entrevistas, mas, de forma geral, evidenciou-se ainda o pouco conhecimento, às vezes, a falta de compreensão, sobre os termos que eram comentados, e, principalmente, a desvinculação com a prática cotidiana que ele tinha com o tema governança, embora tenhamos extraído algumas reflexões importantes e que foram sintetizadas em um quadro e usadas para as conclusões da pesquisa.

Finalmente o produto apresentado, que era propor a implantação de procedimento para aferir a evolução da governança por meio dos mecanismos liderança e estratégia e controle, e, principalmente, por que a instituição estudo tem uma macro estratégia estabelecida no seu plano estratégico até 2020, chamada “Instituir Governança e Gestão Participativas”, isso foi fantástico, existe essa macro estratégia, agora o desafio é conseguir executá-la. Esse produto tenta contribuir de alguma forma com alguma orientação a respeito. O indicador é o índice geral de governança simplificado e que serve de ponto de partida e se bem conduzido e aferido, vai dar séries históricas e vamos poder acompanhar. Na aferição do índice Geral de Governança Simplificada, vocês devem conhecer o quadro que TCU utiliza em que deu oportunidade ao gestor

de dizer se aquela prática não atende ou não liberou a respeito, ou decido o que vou adotar, ou atendo a menor parte, ou grande parte, e ali, no quadro verde, não atendo porque há impossibilidade legal de dotá-la. Isso, às vezes, foi respondido.

Veja que curioso, embora aqui talvez não seja muito apropriado para enxergar (painel), mas separei a questão da prática que diz: estabelecer e dar transparência ao processo de seleção de membros da alta administração ou de conselhos, ou colegiado superior, e características e competências desejáveis, se estão identificadas, se os critérios de seleção estão definidos, e se o processo de seleção está estabelecido. Foi respondido na Instituição estudada que era a impossibilidade legal de adotá-lo, e percebe-se que não é essa a intenção do TCU, há possibilidade sim, não quer dizer que você vai interferir no processo de escolha, ela pode estar definida na forma como lei ou regimento, mas ela tem que, objetivamente, se buscar descrever, em relação a quem? Sempre a sociedade, esse que é o foco, não é que precisa demonstrar para alguém próximo de mim ou que trabalha comigo, não precisa descrever como é que é feita a eleição desses membros da alta administração que são responsáveis durante seu mandato de ingerir uma quantidade significativa de recursos, acho que isso é a transparência na sua essência. Assim foi feito. Na pesquisa vai haver todas as propostas, só trouxe algumas, vamos decidir se parte do valor atribuído e o que é que se propõe como ação, por exemplo, o item “Controles Internos para Mitigar Riscos”, estão implantados? O valor atribuído foi 003. Propõe-se que implante o sistema de controle interno, uma coisa, vamos dizer, até de certa forma óbvia, mas no sentido do óbvio, muitas vezes, estar distante, é importante escrever isso e se adotar isso e estabelecer um plano de ação, por que o óbvio está algumas vezes está sendo relegado, será que é por ser óbvio? Não sei, temos que pensar. Há etapas possíveis que são sugeridas, aprovar modelo de governança, quer dizer, não ter medo dessa palavra, até agora foi falada uma palavra da moda, não vamos ter medo, vamos aprovar um modelo, nem que seja o nosso, aquele Inicial, a primeira coisa é aprovar o modelo. Plantar modelos de gestão de riscos de controles, aprovar esses sistemas, e daí, principalmente, definir esse esboço e redesenho de papéis, responsabilidades e atribuições, se vai atuar o dirigente máximo isoladamente, ou os seus conselhos e colegiados, pelo o que o TCU

recomenda tem que ter uma participação. Auditoria interna é instância interna de apoio fundamental à governança, vimos hoje cedo que não só nas normas do IAA ou nos acórdãos do TCU, somos responsáveis em avaliar todos esses processos de governança, de gestão de riscos, e de controles. Vai ser estabelecido o comitê de auditoria, se é difícil ou não, se vai haver gente que conheça, temos que pensar sobre isso e não de pronto: não, isso é difícil, não dá para fazer, aí vai continuar andando *ad eternum*. A questão da governança expraiada por todas as áreas, tecnologia da informação, pessoas, aquisições, sustentabilidade, comunicações, e por aí vai, governança pode ser aplicada a qualquer área e deve ser aplicada. Obviamente que um projeto-piloto é importante aplicar, monitorar, ajustes, e principalmente no sentido de aperfeiçoar continuamente, isso é fundamental.

Apenas uma curiosidade, trouxe uma estrutura da prestação de contas da gestão governamental do Canadá, achei muito interessante por que ela faz um quadro e, depois da apresentação vai ficar disponível, mas envolve de cara em vermelho “Governança e Direção Estratégica Caminhando em Sentido aos Resultados e Desempenho”, que é o outro vermelho. Obviamente vai passar levando em conta os valores, que é o campo em azul do serviço público da instituição, passando por políticas e programas dos seus recursos humanos serviços que devo prestar ao cidadão, o risco que já inicio a gerência, efetivamente, na execução e a prestação de contas. Tudo isso um motivado em um interno aprendizado, inovação e uma adaptação. Achei bem interessante esse quadro que, embora seja do Canadá, é perfeitamente aplicável, no meu entender, a qualquer instituição, dá uma visão rápida de tudo que existe, obviamente o que não existe podemos colocar ali e pendurar, acho que isso é importante ao gestor, ao dirigente máximo, ao Conselho que dê um passo atrás e tente ver aquele órgão todo sobre um ponto de vista panorâmico, porque, às vezes, o dia a dia, principalmente em momentos como agora de crise orçamentária e restrição, impede muitas vezes de dar aquele passo para trás, fico olhando só aquela perspectiva única.

Enfatizando que a governança como um todo só vai sair do papel, no meu modo de entender, se atingir a governança de pessoas. Somos quase 90% do orçamento em média, pelo CNJ, em números dos tribunais, quase 90%

do orçamento federal é custear pessoas, depende muito de nós conseguirmos levar isso adiante.

Há uma série de programas já em andamento, Programa de Desenvolvimento Gerencial, Gestão por Competência da Lei n. 11.416, portaria, Resolução do Conselho Superior, Guia de Gestão de Competência do CNJ, só que daí entramos sempre naquele impasse novamente, mas esses programas normalmente são voltados aos servidores, mas os gestores e dirigentes são magistrados, então, imagino que tem que haver uma composição. Como? Temos que descobrir, por que quem faz a gestão são os magistrados e os programas, na sua maioria, embora exista, obviamente, Escola Nacional de Magistratura, mas ela talvez tenha que chegar mais próximas àquele período da gestão principalmente, por questão da gestão judiciária pode ser, obviamente, melhorado, aprimorado, mas ela com certeza vai se valer do aprimoramento da gestão administrativa, porque ali que o orçamento é gerido e é eventualmente descontinuado, ou a prioridade é perdida, então, acho que tem que haver essa composição.

O clássico acórdão do TCU n. 3.023/2013 estabeleceu um modelo de avaliação de pessoas com base nos três mecanismos da governança e nos controles da gestão, envolvendo planos, pessoas, processos, resultados e a informação toda envolvida. Aqui, apenas as diferenças entre governança e gestão, necessidade de haver segregação entre todas as funções, quem direciona não executa, quem avalia não controla, e assim por diante, inibidores, prejuízos, importância e benefícios.

Concluído, a sensibilização intensa para formação de cultura institucional é necessária, a disponibilidade de agenda de dirigente máximo, definição do calendário institucional de agendas periódicas, a execução da estratégia é importante, e o ponto de partida que se propôs é o índice geral de governança, que permita revisitar todas aquelas práticas itens de controle, por que se não o fizermos, o TCU pode vir fazer para nós, vir perguntar e principalmente que há a questão ética em relação a sociedade, que custeia todas as nossas estruturas, nossos vencimento, isso é um desafio bem importante. Pesquisas futuras, deixamos a transparência.

Muito Obrigado e desculpem o tempo que esgotou um pouco e fico à disposição.

APRESENTADOR: Agradecemos a exposição do Senhor Mário Krueger. Pedimos novamente que as perguntas sejam encaminhadas para a nossa organização, serão respondidas por e-mail. Informamos que faremos um intervalo de 15 minutos para o *coffee break* e Voltaremos às 15h45min.