

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL  
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO**

**Wolfgang Striebel**

**O PAPEL DO CONTROLE INTERNO DO TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 4ª  
REGIÃO FRENTE AO MODELO DE ADMINISTRAÇÃO GERENCIAL**

**Porto Alegre  
2006**

**Wolfgang Striebel**

**O PAPEL DO CONTROLE INTERNO DO TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 4ª  
REGIÃO FRENTE AO MODELO DE ADMINISTRAÇÃO GERENCIAL**

**Trabalho de Conclusão do Curso de Especialização  
em Administração Pública – TRF apresentado ao  
Programa de Pós-Graduação em Administração da  
Universidade Federal do Rio Grande do Sul.**

**Orientador: Prof. Dr. Eugênio Lagemann**

**Porto Alegre  
2006**

## **DEDICATÓRIA**

Dedico este trabalho aos meus pais,  
que através de seu amor  
nunca mediram esforços  
para me proporcionar educação e oportunidades  
de crescimento!

## **AGRADECIMENTOS**

*Agradeço*

ao meu orientador Prof. Eugênio, pelo entusiasmo e confiança;  
ao Tribunal Regional Federal de 4a Região pela oportunidade proporcionada;  
aos colegas de trabalho pelo incentivo;  
à Vera, minha paixão pela parceria;  
e  
à Yasmin e à Nathália pela ausência compreendida.  
Obrigado!

## RESUMO

Este estudo identifica na literatura a principal proposta do modelo de administração gerencial para a função de controle, qual seja, a de alterar seu foco atual na legalidade dos atos para um controle focado no resultado. São descritas as atividades da Secretaria de Controle Interno do Tribunal Regional Federal da 4ª Região, identificando como ocorreram as mudanças na forma de atuação, a partir da influência da utilização das diretrizes do modelo da administração gerencial na administração do órgão. Analisa-se a ação do Tribunal de Contas da União frente ao novo modelo e acompanha-se o papel do Controle Interno no processo de absorção do modelo de administração gerencial nas suas diversas fases, iniciando pela definição de indicadores de desempenho, e culminando no monitoramento de resultados e identificação de oportunidades de melhoria.

**Palavras Chave:** Controle Interno, Tribunal Regional Federal da 4ª Região, Modelo de Administração Gerencial.

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Funções administrativas.....	19
Figura 2 - Fases do controle .....	20
Figura 3 - Mapa geográfico da Justiça Federal .....	31
Figura 4 - Gráfico da composição da despesa realizada no exercício de 2005.....	34
Figura 5 - Gráfico da composição da despesa realizada desconsiderados os valores referentes a precatórios e RPV no exercício de 2005 .....	34
Figura 6 - Gráfico da composição da despesa realizada por modalidade de licitação na Justiça Federal da 4ª Região .....	46
Figura 7 - Gráfico da composição do patrimônio da Justiça federal da 4ª Região.....	54

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Valores médios anuais da movimentação processual por vara instalada Justiça Federal de 1º Grau - 4ª Região – .....	32
Tabela 2 - Média anual de processos distribuídos e julgados por magistrado – TRF 4ª Região .....	33
Tabela 3 - Quadro de pessoal da Justiça Federal da 4ª Região .....	35
Tabela 4 - Quantitativo de pessoal ativo da Justiça Federal da 4ª Região.....	40
Tabela 5 - Quantitativo de pessoal inativo e pensionistas da Justiça Federal da 4ª Região .....	40
Tabela 6 - Valores despendidos por modalidade licitatória na Justiça Federal da 4ª Região.....	45
Tabela 7 - Quantidade de processos licitatórios da Justiça Federal da 4ª Região examinados pela SCI .....	46
Tabela 8 - Processos de precatório pagos em 2005 pelo TRF .....	51
Tabela 9 - Processos de requisitórios de pequeno valor pagos em 2005 pelo TRF .....	52
Tabela 10 - Composição dos bens permanentes da Justiça Federal da 4ª Região .....	54
Tabela 11 - Composição do estoque de material de consumo da Justiça Federal da 4ª Região .....	55
Tabela 12 - Bens imóveis pertencentes a Justiça Federal da 4ª Região .....	56

## LISTA DE ABREVIATURAS

CF - Constituição Federal

CJF - Conselho de Justiça Federal

DN - Decisão Normativa

IN - Instrução Normativa

JFPR - Justiça Federal de 1ª Instância do Paraná

JFRS - Justiça Federal de 1ª Instância do Rio Grande do Sul

JFSC - Justiça Federal de 1ª Instância de Santa Catarina

LOA - Lei Orçamentária Anual

LRF - Lei de Responsabilidade Fiscal

PPA - Plano Plurianual

RPV - Requisitório de Pequeno Valor

SCI - Secretaria de Controle Interno

SIAFI - Sistema Integrado de Administração Financeira

SIAPRO - Sistema de Acompanhamento Processual

SIGPLAN - Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento

SPIU - Sistema Patrimonial Imobiliário da União

TCU - Tribunal de Contas da União

TRF - Tribunal Regional Federal



## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>10</b>
<b>2</b>	<b>MODELO DE ADMINISTRAÇÃO GERENCIAL.....</b>	<b>13</b>
<b>3</b>	<b>A FUNÇÃO DE CONTROLE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....</b>	<b>19</b>
3.1	CONTROLE QUANTO AO TIPO.....	21
<b>3.1.1</b>	<b>Controle Interno.....</b>	<b>21</b>
<b>3.1.2</b>	<b>Controle Externo.....</b>	<b>21</b>
3.2	CONTROLE QUANTO AO MOMENTO.....	22
<b>3.2.1</b>	<b>Controle Prévio.....</b>	<b>22</b>
<b>3.2.2</b>	<b>Controle Concomitante.....</b>	<b>23</b>
<b>3.2.3</b>	<b>Controle <i>a posteriori</i>.....</b>	<b>23</b>
3.3	CONTROLE QUANTO À FINALIDADE.....	24
<b>3.3.1</b>	<b>Controle de Legalidade.....</b>	<b>24</b>
<b>3.3.2</b>	<b>Controle de Mérito.....</b>	<b>25</b>
3.4	FORMAS DE FISCALIZAÇÃO.....	26
<b>3.4.1</b>	<b>Fiscalização Contábil.....</b>	<b>26</b>
<b>3.4.2</b>	<b>Fiscalização Financeira.....</b>	<b>26</b>
<b>3.4.3</b>	<b>Fiscalização Orçamentária.....</b>	<b>27</b>
<b>3.4.4</b>	<b>Fiscalização Operacional.....</b>	<b>27</b>
<b>3.4.5</b>	<b>Fiscalização Patrimonial.....</b>	<b>28</b>
<b>4</b>	<b>DESCRIÇÃO DAS ATIVIDADES DO CONTROLE INTERNO.....</b>	<b>29</b>
4.1	O TRIBUNAL.....	29
<b>4.1.1</b>	<b>A Justiça Federal no Brasil.....</b>	<b>29</b>
<b>4.1.2</b>	<b>A criação dos Tribunais Regionais Federais.....</b>	<b>30</b>
<b>4.1.3</b>	<b>Tribunal Regional Federal da 4ª Região.....</b>	<b>31</b>
4.2	O SISTEMA DE CONTROLE INTERNO DA JUSTIÇA FEDERAL.....	35
4.3	O CONTROLE INTERNO DO TRF DA 4ª REGIÃO.....	39
<b>4.3.1</b>	<b>Áreas de Atuação.....</b>	<b>39</b>
4.3.1.1	Recursos Humanos.....	39
4.3.1.2	Contabilidade.....	42
4.3.1.3	Licitações e Contratos.....	44

4.3.1.4	Dispensa de Licitação e Execução Contratual.....	48
4.3.1.5	Precatórios e Requisitórios de Pequeno Valor.....	50
4.3.1.6	Patrimonial.....	53
4.3.1.7	Tomada de Contas.....	57
4.3.1.8	Prestação de Contas.....	65
<b>5</b>	<b>CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES.....</b>	<b>70</b>
	<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>73</b>

## 1 INTRODUÇÃO

Nos últimos anos, observam-se mudanças profundas na sociedade brasileira, e que têm se refletido, de forma visível, na administração pública. Tais mudanças estão intimamente ligadas ao papel que a sociedade vem atribuindo ao Estado. Um primeiro fator a ser observado é a expectativa de que o Estado se concentre em suas funções fundamentais, reduzindo, por conseguinte, sua atuação na economia. Uma segunda percepção importante a ser registrada é a crescente expectativa de que a administração pública melhore seu desempenho e atenda melhor as necessidades do cidadão. Já não basta mais que os agentes públicos ajam de forma correta, é preciso que tenham um bom desempenho, como apregoa o Modelo de Administração Gerencial.

Neste contexto, encontra-se o Tribunal Regional Federal da 4ª Região, que tem por missão mediar os conflitos judiciais entre a União e a sociedade privada. Em outras palavras, cabe a ele julgar os recursos contra decisões judiciais, em processos que envolvam a União ou as autarquias, fundações e empresas públicas federais, atuando como a Segunda Instância da Justiça Federal.

Como todo órgão público, em atendimento a um dispositivo constitucional, tem em sua estrutura uma Secretaria de Controle Interno (SCI) que, por sua vez, tem por missão zelar pela eficiência e eficácia da gestão pública.

A questão que se apresenta é a necessidade de perceber em que grau as atividades desenvolvidas pela SCI contribuem e se alinham ao Modelo de Administração Gerencial. A análise desta necessidade propicia que se identifiquem as eventuais oportunidades de melhoria existentes.

A justificativa para a elaboração do presente estudo está na consideração da relevância que o tema assume tanto no desenvolvimento pessoal-profissional, quanto para a instituição e para a sociedade.

Do ponto de vista pessoal, a escolha do tema ocorreu porque o autor exerce sua atividade profissional à frente da Secretaria de Controle Interno do Tribunal Regional Federal da 4ª Região. Assim, é esta uma ótima oportunidade de conjugar

sua experiência profissional com os conhecimentos recém-adquiridos no Curso de Especialização em Administração da Justiça, aplicando-os em melhorias na própria Secretaria.

Do ponto de vista da Instituição, a Secretaria de Controle Interno exerce um papel importante no desenvolvimento das atividades administrativas do Órgão. Tanto na esfera da administração pública quanto na esfera da administração privada, o controle é uma função essencial a ser observada pelo gestor. Quando se insere esta função de controle junto à atividade de administrar a coisa pública, tal função se reveste de maior relevância, pois a administração pública deve estar voltada à realização do interesse público. É nesse agir que, ao adotar políticas práticas e procedimentos com vistas à consecução daquele objetivo, deverá o gestor orientar-se pelos princípios norteadores da atividade administrativa, a fim de bem gerir recursos que são públicos, ou seja, são de toda a sociedade. Mais do que isso, os poderes públicos, na realização de seus papéis, atuam como gestores de coisa pública, devendo, além de bem administrar recursos públicos, também dotar seus atos de completa correção e transparência, com a obrigação de prestarem contas, inclusive, de sua atuação. Na verificação e análise desses atos, práticas e rumos da gestão pública detêm o controle - um papel de suma relevância - na medida em que podem sinalizar se o objetivo (interesse público) está sendo atingido, e/ou quais as medidas a serem tomadas para atingi-lo. É neste setor que, por dever de ofício, os atos de gestão são examinados e avaliados frente a padrões pré-estabelecidos, a fim de se detectar eventuais disfunções que estejam ocorrendo, permitindo que de pronto sejam corrigidas. É uma área que tem uma característica muito própria do ponto de vista administrativo. Suas atividades são muito afetadas pela forma e intensidade de atuação dos demais setores da organização e, conseqüentemente, dada a sua natureza, também tem uma grande influência no andamento dos demais setores da organização.

Do ponto de vista da sociedade, é crescente a demanda por uma atuação mais efetiva da administração pública e por extensão dos órgãos de controle. O que se espera é que também os órgãos de controle percebam os anseios por uma prestação de serviço mais eficiente, eficaz e efetiva. O presente trabalho pretende contribuir no aperfeiçoamento da atuação da Secretaria de Controle Interno, alinhando-a ao Modelo de Administração Gerencial.

O objetivo geral do presente trabalho é identificar o papel da Secretaria de Controle Interno do TRF da 4ª Região frente ao Modelo de Administração Gerencial.

Os objetivos específicos do trabalho são: descrever as atividades da Secretaria de Controle Interno, verificar como são definidas pelo Modelo de Administração Gerencial as atividades de controle interno, descrever de que maneira as atividades da Secretaria de Controle Interno foram sendo modificadas pela influência do Modelo de Administração Gerencial e, por fim, fomentar a discussão a respeito do tema.

A metodologia empregada pode ser enquadrada como um estudo descritivo. O tema está diretamente relacionado à atividade profissional do autor, que como servidor público federal, lotado em unidade de controle interno, junto ao Tribunal Regional Federal da 4ª Região, há algum tempo vem mantendo contato e, de certa forma, estudando a matéria. Em razão disso, o trabalho contém muito de experiência profissional na coleta de dados e desenvolvimento do trabalho. Pesquisaram-se as atividades das diversas áreas de atuação da Secretaria de Controle Interno do Tribunal Regional Federal da 4ª Região, através do estudo de manuais de atribuição, leis e normas, bem como estabeleceu-se contato com responsáveis pelas diversas áreas de atuação. Feito o levantamento de dados, partiu-se de uma base teórica a respeito do modelo de Administração Gerencial (capítulo 1) e de material bibliográfico sobre controle interno (capítulo 2). Descreveu-se, então, a atuação das diversas áreas, identificando a influência das diretrizes do modelo de Administração Gerencial sobre estas (capítulo 3). Teve-se como meta também perceber a evolução destas áreas de atuação ao longo do tempo, bem como identificar que áreas são mais ou menos influenciadas pelo modelo.

## 2 O MODELO DE ADMINISTRAÇÃO GERENCIAL

Para que seja possível entender o atual modelo de administração pública, denominado de gerencial, se faz necessário uma breve análise na perspectiva histórica e evolucionária da administração pública brasileira nos dois últimos séculos. Neste período, podemos destacar três modelos básicos de administração pública, denominados assim: administração patrimonialista, administração burocrática e administração gerencial. Estes modelos, embora tenham se sucedido no tempo, não deixaram de existir por completo, conforme sustenta o Plano Diretor de Reforma do Estado (1995).

No início do século XIX, observa-se em plena vigência a administração patrimonialista. Este modelo tem como característica principal uma confusão na distinção do patrimônio privado e público do governante. O exemplo clássico são as monarquias absolutas. O administrador utilizava-se da máquina pública como extensão de seu poder, sendo que seus auxiliares possuíam status de nobreza. Neste modelo, pelas suas características, há um alto grau de nepotismo<sup>1</sup> e empreguismo. No Brasil, uma expressão que bem definiu este modelo é o denominado “coronelismo”. Na seqüência, com a evolução do capitalismo e principalmente com a democracia, passou-se a distinguir o mercado e a sociedade civil do Estado. Já não havia mais como o modelo patrimonialista se manter.

No século XIX surge, segundo Pereira (1999), a administração burocrática clássica, como reação da sociedade ao nepotismo e à corrupção vigentes. Neste período, a democracia dá seus primeiros passos e, nesse contexto, há um clima de desconfiança generalizada, que acaba por exigir controles rígidos da ação do Estado. Surgem regras rígidas para a admissão de pessoal e aquisições, por exemplo. O Plano Diretor da Reforma do Estado (1995) destaca a profissionalização, a idéia de carreira, hierarquia funcional, a impessoalidade, o formalismo, o poder racional legal como princípios orientadores. Pereira argumenta ainda que a

---

<sup>1</sup> Segundo Cerqueira (2005) o nepotismo é produto de uma administração pública patrimonialista constituindo-se do favoritismo de certos governantes aos seus parentes e familiares. Ou seja, é o ato praticado por agente público favorecendo particular com o qual este tem laços familiares. Ou ainda é uma ação pela qual um funcionário do governo aproveita da posição que ocupa para beneficiar a família desconsiderando os interesses da comunidade.

organização burocrática caracteriza-se por rotinas rígidas, controles centralizados e administradores profissionais que reagem de forma neutra aos políticos. Neste modelo se busca reger os procedimentos, sempre que possível, diminuindo assim ao máximo o poder discricionário do administrador. Os controles são sempre *a priori*.

Segundo Rua (1999), a administração pública passa a servir ao Estado, tendo por referência a obediência à lei. Portanto, a administração rege-se neste momento pelos princípios da legalidade, impessoalidade, imparcialidade, confidencialidade e confiabilidade. Isto leva, na prática, à separação da administração da política.

O Plano Diretor da Reforma do Estado (1995) aponta que o modelo burocrático, por suas características de supervalorização do controle, fez com que o Estado perdesse a noção de sua missão básica, que é servir a sociedade. O controle torna-se um fim em si mesmo. Embora o modelo seja bastante eficiente no controle de abusos, peca por sua ineficiência em satisfazer os anseios da sociedade.

Conforme aponta Rua (1999), a administração se torna lenta, pesada, arrastada e refém de uma racionalidade técnica e processual, que acaba por gerar poucos resultados. O corpo funcional motivado pela ética da obediência tende à valorização excessiva do formalismo, o que resulta em praticamente eliminar a criatividade. Já não basta cumprir a lei, é preciso gerar serviços com qualidade, e que justifiquem os recursos públicos empregados.

Ainda segundo o Plano Diretor da Reforma do Estado (1995), outro fator contribui para o esgotamento do modelo, no que diz respeito ao papel do Estado. Enquanto o papel do Estado era reduzido, restringindo-se a manter a ordem, administrar a justiça e preservar o direito à propriedade, o modelo se sustentou. Porém, com a ampliação das funções econômicas e sociais do Estado em tempos de grandes avanços tecnológicos e globalização da economia, o modelo até então adotado mostrou-se ineficiente.

Eis que aparece então, na segunda metade do século XX, o modelo de administração pública gerencial. Segundo Pereira, este modelo surgiu visando ao alcance da eficiência e qualidade dos serviços prestados pelo Estado. Enquanto o modelo burocrático é centralizador, autoritário e parte da necessidade do controle

passo a passo, o novo modelo tem uma proposta diferente. O pressuposto é que há um amadurecimento cultural e político que permite descentralizar a autoridade. Este novo modelo parte da concepção de Estado e de sociedade democrática plural. A sociedade na sua relação com o Estado é vista como um campo ora de conflito, ora de cooperação. Há espaço e receptividade da administração pública para a sociedade afirmar seus interesses e posições ideológicas. O desafio está em definir práticas administrativas que permitam a participação do cidadão. A fim de que o interesse público seja alcançado, a transparência dos atos administrativos é fundamental.

Embora se cogite um rompimento com o modelo burocrático, a questão está mais voltada para uma mudança que transponha o foco do controle por si só para o foco no resultado.

Conforme expõe Pereira, a primeira reforma administrativa do país se deu com a criação do DASP – Departamento Administrativo do Serviço Público em 1936. Em 1938, cria-se a primeira autarquia, fato apontado como o primeiro indício da idealização de uma administração pública gerencial. O primeiro momento da administração gerencial no Brasil ocorre com a edição do Decreto-Lei 200 de 1967. Este decreto tem sua ênfase na descentralização das atividades do Estado. As atividades ligadas à produção de bens e serviços foram transferidas para autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista. Nas unidades descentralizadas, as contratações de pessoal se deram pelo regime privado de contratação, ou seja, pelo regime celetista. Embora tenha se ganho em flexibilidade, esta sistemática, pela ausência do concurso público, proporcionou a sobrevivência de práticas patrimonialistas e fisiológicas. Outra consequência observada foi o enfraquecimento do núcleo estratégico do governo. Este fato ocorreu por não se dar atenção à administração direta, por deixar de prover cargos por concurso público, bem como por não se preocupar em desenvolver carreiras de altos administradores. A solução dada naquele momento foi a contratação de administradores de alto escalão através das empresas estatais. Portanto, a reforma administrativa ficou pela metade.

Conforme descreve Alonso (2003), nos anos 70 surge uma terceira onda de reformas, inspirada na abordagem de reforma do Estado. Motivada, principalmente



pelas disfunções do ativismo estatal, gera grande debate em torno da crise do Estado, o que, em resumo, preconiza profundas transformações na gestão pública.

Nas décadas de 80 e 90, surge uma proposta de “nova gestão pública”. Esse novo modelo, conforme descrito por Alonso (2003), previa, principalmente, a drástica redução do Estado e a aplicação de tecnologias de gestão do setor privado no setor público.

Por fim, em 1995 temos a reforma gerencial preconizada pelo Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. Ferreira (1999) identificou os seguintes princípios nos quais se baseou o modelo:

- 1) Focalização do Estado no Cidadão, que significa que o esforço em melhorar a qualidade do serviço prestado deve se dar sob a perspectiva do cidadão usuário deste serviço. O Estado deve permitir e incentivar que o cidadão exerça sua cidadania na relação com o próprio Estado.
- 2) Reorganização dos mecanismos de controle para resultados, que se entende pela transição do controle baseado somente na legalidade e no rito processual para o controle voltado para a avaliação de alcance de objetivos. Controles baseados na avaliação de indicadores de resultados.
- 3) Flexibilidade administrativa, que tem por significado promover a autonomia às instituições de forma a facilitar e permitir que os objetivos sejam alcançados. O grau de flexibilidade vai ser definido pela natureza da atividade a ser desenvolvida. O caminho indicado é o fortalecimento dos papéis de formulação de políticas e regulação.
- 4) Controle social, que significa permitir à sociedade tomar conhecimento das ações do estado. Há que se formular mecanismos de prestação social de contas, bem como da constante e concomitante avaliação de desempenho. O controle tem de superar a dimensão interna, permitindo assim o resgate da cidadania.
- 5) Valorização do servidor, que é a forma como se viabiliza a reforma. É através do estímulo de sua capacidade empreendedora, sua criatividade, ressaltando seu comportamento ético, missão e espírito público, que se

poderá recuperar sua auto-estima, permitindo assim a construção de um novo paradigma. Para implantar o novo modelo de administração gerencial, é necessário que se criem condições para que as pessoas se desenvolvam e possam assim construir coletivamente as reformas.

A Constituição Federal teve, através da Emenda Constitucional nº 19, o princípio da eficiência acrescido ao texto do art. 37, que determina os princípios a serem observados pela administração pública. Até então, estavam contemplados os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade. Este acréscimo denuncia a busca de novos horizontes para administração pública brasileira, agora direcionada na busca da eficiência e, por conseqüência, no estabelecimento de indicadores que permitam monitorá-la.

Tendo o foco em resultados, é interessante examinar a questão pelo prisma da eficiência e eficácia. A eficiência pode ser traduzida, segundo Rua (1999), pela maximização da relação custo/benefício. Já a eficácia refere-se à idéia de resultados efetivos, ou seja, o alcance da satisfação do destinatário do serviço ou bem fornecido. Relacionando estes dois conceitos, podemos dizer que a eficiência tem um limite claro que é a eficácia. Este ponto se torna essencial à gestão pela qualidade, que tem como objetivo a busca da satisfação com os resultados.

Quanto ao tema da eficiência, Costa (1999) faz uma análise interessante sob o ponto de vista político. Afirma que, no contexto da democracia, o tema do bom ou mau governo é moeda retórica fundamental para produzir crédito ou descrédito das elites no poder. Por via de conseqüência, para que se mantenham no poder, as elites hegemônicas zelam pelo bom desempenho das organizações sob comando do Estado. É ao longo dos anos 80 que o tema da eficiência assume um papel mais relevante no ajuste das economias, através da busca da contenção de custos. Neste contexto de orientação para o mercado, introduz-se no setor público mecanismos de flexibilização da burocracia e contratualização das agências públicas.

Para que resultados possam ser efetivamente alcançados com eficiência e eficácia, é de suma importância a eleição de indicadores de desempenho que possam balizar a ação do administrador público. Rua denuncia que, no Brasil, há uma deficiência na capacidade de construção de indicadores essenciais para se avaliar desempenho e controlar resultados. A autora atribui, como causa mais

recente, a experiência política autoritária, que por definição desestimulava qualquer iniciativa de avaliação e prestação de contas. Além deste aspecto, há que se considerar que historicamente as expectativas de desempenho individual ou organizacional eram substituídas pelas relações personalizadas.

Dentro deste contexto, Ferreira (1999) discorre sobre a necessidade de se repensar a atividade de controle. Aborda a questão sob dois aspectos: uma de foco e outro de forma. Quanto ao aspecto do foco, sustenta a reorientação do controle voltado até então para o cumprimento do rito burocrático para a direção do controle por resultados. O paradigma estabelecido é que o bom administrador é tão-somente aquele cumpridor do rito, e que segue o manual. Enfim, aquele observador rigoroso da legalidade de seus atos, independentemente dos resultados alcançados. Se o que se busca é a eficiência e a eficácia, certamente este paradigma precisa ser alterado. O objetivo é implantar uma nova filosofia de controle baseada na avaliação de resultados. Já quanto à forma de realização do controle, o autor o classifica como interno ou externo. Neste ponto, a análise requer novamente o desmembramento da questão sob o aspecto da eficiência na análise da relação insumo aplicado / produto obtido, e a eficácia na análise do impacto que os produtos gerados têm sobre os beneficiários dos serviços prestados pela organização. É nesta dimensão que o controle social tem um papel relevante. Faz-se necessário encontrar meios de permitir à sociedade exercer este papel. Daí a importância da transparência da gestão pública, da prestação de contas contínua dos administradores, e dos canais de comunicação do cidadão com o Estado.

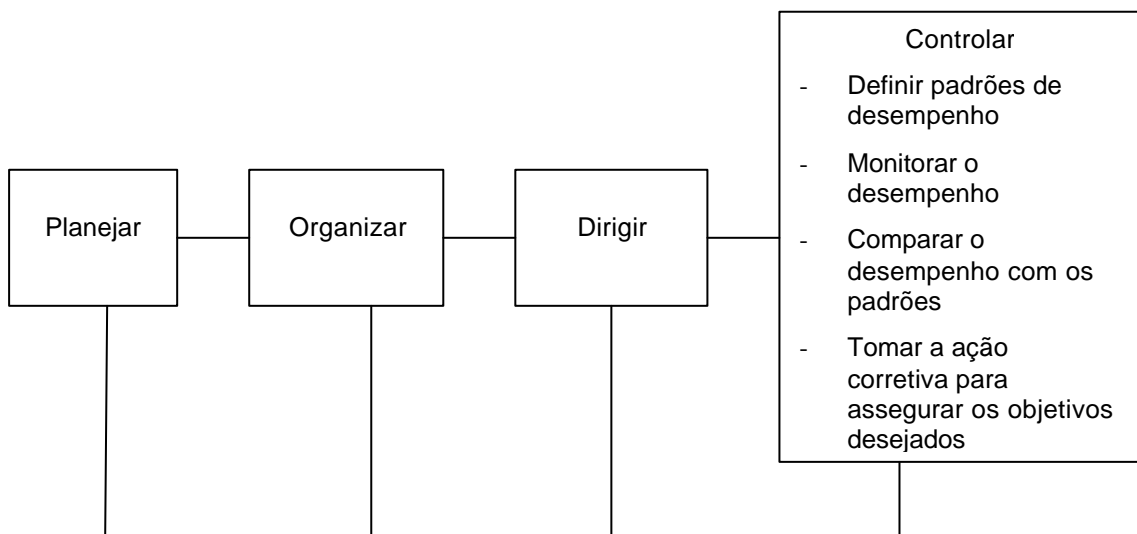
### 3 A FUNÇÃO DE CONTROLE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Neste capítulo são apresentados os fins a que se destinam as atividades de controle na administração pública, e como o controle é classificado quanto ao seu tipo, momento e finalidade. Também serão descritas as diversas formas de fiscalização.

Conforme afirma Chiavenato (2000), o controle tem mais de um significado em Administração. Ele a exemplifica desta forma:

1. Controle como forma restritiva ou coercitiva: é aquele utilizado para limitar ou coibir desvios indesejáveis de determinado comportamento esperado.
2. Controle como sistema automático de regulação: é aquele utilizado para manter um sistema em funcionamento mantendo um fluxo constante. O controle percebe os desvios ou irregularidades e corrige imediatamente.
3. O controle como função administrativa: é o controle composto o processo administrativo juntamente com as funções de planejamento, organização e direção.

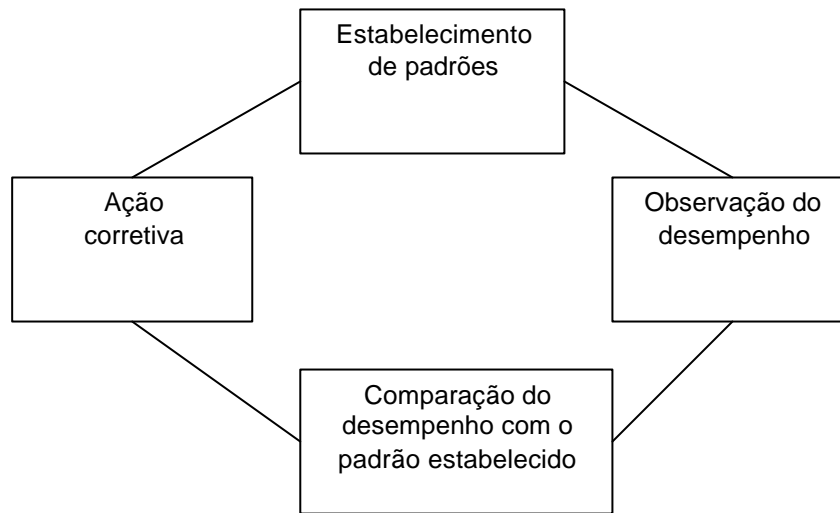
É neste terceiro enfoque que o autor se fixa destacando o esquema a seguir:



**Figura 1 - Funções administrativas**

Fonte: Chiavenato (2000, p 134)

O autor apresenta ainda as quatro fases do controle, conforme figura abaixo:



**Figura 2 - Fases do controle**

Fonte: Chiavenato (2000, p 134).

A primeira das fases do controle descritas pelo autor é que estabelece padrões. Sem o estabelecimento de padrões de desempenho a serem observados, não é possível estabelecer qualquer sistema de controle. Estabelecidos os padrões, o próximo passo é sistematizar a observação do desempenho, ou seja, é necessário coletar informações pertinentes aos padrões estabelecidos. O terceiro momento é a comparação dos padrões previamente estabelecidos com o desempenho observado, constatando assim as divergências entre estes. A última fase é a proposição de ações corretivas. Esta é a fase mais rica das quatro, pois é ela a geradora de mudanças e ajustes direcionados à obtenção do resultado esperado. Ela é fruto da constatação de fatores que facilitam e dificultam o alcance de metas pré-estabelecidas.

Santos (2006, p.63) assim define o fim a que se destina o controle:

A finalidade do controle é assegurar que os resultados das estratégias, políticas e diretrizes (elaboradas em nível institucional), dos planos táticos (elaborados em nível intermediário) e dos planos operacionais, regras e procedimentos (elaborados em nível operacional) ajustem-se tanto quanto possível aos objetivos previamente estabelecidos.

Na literatura, são muitas as formas em que são classificadas as modalidades de controle. Observa-se que algumas formas de classificação se repetem na doutrina. O controle pode ser interno ou externo. Quanto ao momento pode ser prévio, concomitante ou *a posteriori*. Já quanto à finalidade pode ser pela legalidade ou pelo mérito. A seguir, essas classificações serão comentadas.

### **3.1 CONTROLE QUANTO AO TIPO**

#### **3.1.1 Controle Interno**

Mileski (2003) nos ensina que controle interno é quando a própria administração controla seus próprios atos. Sustenta o autor que, quando um indivíduo assume a condição de agente público, este assume um conjunto de direitos e deveres. Neste contexto, uma das principais obrigações assumidas é o dever de controlar. O agente tem por obrigação controlar os recursos materiais e humanos postos a sua disposição, bem como o serviço em que atua. Sobre este agente atua uma chefia imediata e, sobre esta, outra superior. Este controle se origina no poder hierárquico. Existem também, em alguns órgãos, setores denominados corregedorias, que são estruturas especializadas em acompanhar a correção das atividades desenvolvidas pelos membros do órgão.

Citadini (1995) afirma que a administração com o objetivo de ter uma atuação correta em observância à legalidade estabelece uma seqüência de controles que visam garantir a lisura na aplicação dos recursos públicos. Este é um controle primário, inicial, que se desenvolve dentro da própria organização. É um controle operacionalizado de diversas formas e por diversos setores da organização.

#### **3.1.2 Controle Externo**

Conforme ressalta Mileski (2003), é o controle exercido por órgão estranho à estrutura do órgão controlado. Um exemplo é o controle exercido pelo Legislativo na

apreciação das contas do Poder Executivo e do Judiciário. Outro exemplo é o controle do Judiciário sobre o Executivo, quando da anulação de ato deste por decisão judicial. É também exemplo a atuação do Tribunal de Contas da União nas auditorias que desenvolve nos órgãos da administração direta e indireta dos Três Poderes.

## **3.2 CONTROLE QUANTO AO MOMENTO**

### **3.2.1 Controle Prévio**

É o controle que se dá pelo exame do ato administrativo, antes que este produza seus efeitos, evitando assim que prospere ato contrário à lei ou ao interesse público.

Mileski (2003, p 145) exemplifica da seguinte forma:

São vários os exemplos de controle prévio previstos na Constituição e na legislação esparsa. É o caso da exigência de haver empenho prévio para a realização da despesa (art. 60, Lei 4.320/64); de o Presidente necessitar de autorização do Congresso Nacional para ausentar-se do país, por período superior a 15 dias (art. 49, III, CF); de os Estados e Municípios necessitarem de autorização do Senado federal para realizarem operação de crédito – empréstimo – no exterior (art.52, V, CF); da prévia licitação para a celebração de contrato de obra, fornecimento de material ou prestação de serviço (Lei 8.666/93).

É um controle que em um primeiro exame parece muito adequado, pois atua antes mesmo que o ato seja cometido. Porém, tal prática retira praticamente toda a autonomia do administrador, sendo que se observa a fusão da execução do ato com seu controle.

Citadini (1995), por sua vez, declina que o exame prévio por parte dos órgãos de controle externo é das práticas mais antigas. Esta prática se sustentou até décadas passadas em momentos e situações em que o Estado tinha sua atuação restrita ao mínimo indispensável. Com a ampliação do campo de atuação do Estado,

e a conseqüente necessidade de agilidade da administração, esta prática se tornou inviável, permanecendo em poucos casos pontuais.

### **3.2.2 Controle Concomitante**

O controle concomitante é aquele que é exercido durante a atividade administrativa, nem antes nem depois do ato.

Citadini (1995, p 37) afirma que:

diferentemente do método prévio, que imobiliza a Administração até a decisão do órgão controlador e igualmente diferente do sistema de controle *a posteriori*, que imobiliza o controlador enquanto a decisão do administrador está em execução, o controle concomitante ocorre conjuntamente com a ação do gestor público.

Sustenta ainda que este modelo constitui um importante instrumento de ação, pois torna a conduta da fiscalização ágil e de grande utilidade para a administração. Mileski (2003) cita como exemplos o acompanhamento das diversas etapas do procedimento licitatório; o acompanhamento do desenrolar da execução contratual; o acompanhamento das atividades de execução orçamentária. Citadini (1995) defende que o controle concomitante, pelas suas características de agilidade e eficiência da atividade de controle, é o modelo que permite modernizar as instituições de controle. É o modelo que hoje mais se adapta às necessidades do Estado Moderno.

### **3.2.3 Controle *a posteriori***

É o controle exercido posteriormente à consumação do ato administrativo a ser examinado, ou seja, o administrador não depende da ação do órgão de controle para efetivar o seu ato. Citadini aponta que este modelo é bastante criticado pela pouca utilidade da ação do controle. Eventual ato ilegal, viciado ou irregular, porventura danoso ao erário, constatado posteriormente, terá pouca ou, o que é pior, talvez nenhuma conseqüência ao administrador, pois dado o momento, já não é



mais possível reparar o ato ou sustá-lo de forma a evitar a despesa que dele decorre. Uma alternativa é o estabelecimento de um sistema punitivo rigoroso, de forma a intimidar o agente público a cometer irregularidades. Porém, vale lembrar que convém muito mais ao Estado um controle que faz corrigir, do que um controle voltado para punir. Como se percebe, este modelo não paralisa a administração, porém agrega pouco valor ao processo administrativo. Mileski (1995) cita como exemplos, entre outros: o exame dos atos de admissão e concessão de aposentadorias e pensões, e o julgamento das contas dos responsáveis por bens e valores pelos tribunais de contas.

O exercício do controle se dá mesclando os modelos de controle prévio, *a posteriori* e concomitante. A composição destes modelos é que irá determinar o grau de modernidade de um órgão de controle.

### **3.3 CONTROLE QUANTO À FINALIDADE**

#### **3.3.1 Controle de Legalidade**

Segundo Mileski (2003) o controle da legalidade decorre da obrigatoriedade da observância de um princípio constitucional direcionado à administração pública. Se é dever da administração agir sempre em cumprimento à lei, por consequência torna-se necessário verificar se os atos praticados ocorreram em fiel cumprimento à lei. Como cumprimento à lei, entende-se a observância a todo um sistema normativo incluindo todo tipo de norma expressa, em forma de decretos, regulamentos, portarias, instruções normativas ou resoluções. Além do controle de observância da norma, cabe também o controle da observância de uma norma menor a uma de hierarquia superior.

Citadini (1995) observa que a primeira tarefa dos Tribunais de Contas foi justamente verificar se os responsáveis pela administração agiram em conformidade com a lei, se o ato tinha respaldo em normativa. Este tipo de controle surgiu quando o Estado era pequeno e concentrado em suas próprias atividades, sem intervir no

campo econômico. Aos poucos, o Estado expandiu suas atividades interferindo na economia, o que levou os órgãos específicos a buscar novas formas de controle que superassem o mero controle formal da legalidade, alcançando a avaliação do resultado econômico gerado. Tal avanço não exime os órgãos de controle de sua primeira responsabilidade, que é condição indispensável à regular e boa gestão dos recursos públicos.

### **3.3.2 Controle de Mérito**

Quanto ao controle de mérito, Citadini (1995) o descreve como sendo a verificação, se o agir da administração atingiu seu objetivo pelo menor custo. Em outras palavras, analisa-se o ato vinculando-o com o sucesso de seu objetivo, verificando se os meios utilizados foram os mais adequados.

O autor descreve ainda o grande impacto que esta nova forma de controle teve sobre a forma de atuar dos Tribunais de Contas.

Os Tribunais de Contas têm, nos últimos anos, se libertado do mero controle formal da legalidade, e privilegiado as auditorias de gestão, entre outras técnicas mais eficientes de fiscalização. Neste processo tem ocorrido um grande desenvolvimento das normas de auditoria, bem como um aprofundamento dos conhecimentos sobre regras de finanças e contabilidade, beneficiando assim sensivelmente o setor público.

Já Mileski (2003) entende que o controle de mérito se dá pela avaliação do resultado obtido pela ação administrativa sob o aspecto da eficiência, eficácia e economicidade, levando em conta a conveniência e oportunidade de praticá-los. Sustenta ainda que a avaliação de eficiência, eficácia e economicidade se dá a partir de fundamentos técnico-científicos, enquanto a avaliação da conveniência e oportunidade parte de critérios de natureza político-administrativa.

### **3.4 FORMAS DE FISCALIZAÇÃO**

O art. 70 da Constituição Federal assim se expressa a respeito da fiscalização a ser exercida pelo Controle Interno:

A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

A seguir são abordados os cinco tipos de fiscalização citados acima pela Constituição, conforme nos ensina Mileski (2000).

#### **3.4.1 Fiscalização Contábil**

Conforme Mileski, a contabilidade pública está ordenada pela Lei 4.320/64, tendo organizado a contabilidade em diferentes sistemas de contas independentes para atender cada sistema. Os sistemas são os seguintes: orçamentário, financeiro, patrimonial e de compensação. É muito importante que a administração pública disponha de um sistema contábil que espelhe a real situação econômica e financeira, mediante o registro sistemático com confiabilidade de todos os atos e fatos da gestão pública em observância à Lei 4320/64. É neste contexto que se dá a fiscalização contábil através da verificação: da técnica de escrituração empregada, da legitimidade dos atos e fatos registrados, da correta formalização da documentação comprobatória e da segurança e confiabilidade dos sistemas de controle interno afetos ao sistema contábil.

#### **3.4.2 Fiscalização Financeira**

Ainda segundo Mileski, a fiscalização financeira objetiva verificar se a posição financeira está corretamente demonstrada. Verifica se a arrecadação de receitas,

bem como os desembolsos financeiros, foram devidamente registrados. Em relação às despesas, verifica se estas foram devidamente autorizadas, ordenadas, empenhadas, liquidadas, pagas e corretamente registradas. É possível assim constatar se as receitas e despesas, bem como o registro de direitos e obrigações, estão sendo efetuadas em observância às normas legais aplicáveis, apurando-se eventuais erros e fraudes praticadas no manuseio de recursos financeiros.

### **3.4.3 Fiscalização Orçamentária**

O sistema orçamentário atual, conforme destaca Mileski, adotou o orçamento-programa como forma de expressar o planejamento governamental. Nele são fixados objetivos e metas a serem alcançados, e os respectivos recursos a serem empregados. A fiscalização orçamentária atua sobre todas as etapas do ciclo orçamentário, envolvendo desde o plano plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias, o orçamento anual, a liberação de créditos adicionais e, finalmente, a execução orçamentária. Portanto, a fiscalização orçamentária visa acompanhar a efetivação do plano de governo, verificando se os recursos foram empregados realmente nos projetos e atividades inicialmente programados, e autorizados na norma orçamentária, buscando evitar eventuais desvios de finalidade.

### **3.4.4 Fiscalização Operacional**

Mileski sustenta que a fiscalização operacional tem por finalidade aferir até que ponto as metas e objetivos fixados na norma orçamentária estão sendo alcançados. É possível assim que se estabeleça uma relação de custo e benefício relacionando-se os recursos empregados e os resultados obtidos. Da análise do ponto de vista da eficiência e eficácia dos controles administrativos no emprego de recursos humanos, materiais e financeiros, pode-se identificar pontos críticos, permitindo assim que se formulem recomendações que visem superar as deficiências constatadas, melhorando assim o desempenho da administração. É preciso destacar que a fiscalização operacional é uma evolução nas atividades de

controle, pois além da preocupação com a legalidade, têm-se as ações de controle voltadas à melhora no rendimento da gestão.

### **3.4.5 Fiscalização Patrimonial**

A fiscalização patrimonial, afirma Mileski, busca em sua essência a preservação dos bens patrimoniais pertencentes ao Estado. Os bens patrimoniais do Estado são constituídos por bens móveis e imóveis. Em relação aos bens imóveis, busca se verificar se os bens estão devidamente registrados, localizados e se estão sendo devidamente conservados. Também são objetos de verificação os procedimentos de aquisição e alienação de imóveis, visando detectar se estes procedimentos estão ocorrendo em cumprimento à legislação. Quanto aos bens móveis, estes estão classificados em bens de consumo e permanentes. Em relação aos bens móveis, a fiscalização patrimonial verifica, entre outras coisas, se ocorrem periodicamente inventários, se o sistema contábil é conciliado sistematicamente com os sistemas auxiliares de controle patrimonial, se os bens são estocados de forma correta visando a sua conservação. Enfim, a fiscalização patrimonial permite constatar se os bens estão devidamente registrados, assim como os responsáveis por sua guarda e uso, o que permite coibir o uso indevido e a má conservação e proteção destes.

## **4 DESCRIÇÃO DAS ATIVIDADES DO CONTROLE INTERNO**

Neste capítulo é apresentado o contexto organizacional no qual atua a Secretaria de Controle Interno do TRF 4ª Região. É também descrita a atividade da SCI nas diversas áreas em que atua, quais sejam: Recursos Humanos, Contabilidade, Licitações e Contratos, Dispensa de Licitação e Execução Contratual, Precatórios de Pequeno Valor, Patrimonial, Tomada de Contas e Prestação de Contas.

### **4.1 TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 4ª REGIÃO**

#### **4.1.1 A Justiça Federal no Brasil**

Em trecho abaixo transcrito da publicação institucional denominada “Pequena Grande História – TRF 4ª Região – 15 anos – 1989/2004”, o Tribunal Regional Federal da 4ª Região descreve um breve histórico da formação da justiça federal no Brasil:

A Justiça Federal (JF), no entanto, tem raízes mais do que centenárias no Brasil. O Judiciário era unitário e nacional durante a época do Império, marcada pela concentração de poderes. Em decorrência da proclamação da República, em 1889, houve uma subdivisão entre a Justiça Estadual e a JF, instituída pelo Decreto 848, de 1890. Em 1937, Getúlio Vargas instaurou no país o Estado Novo, regime de exceção que enfraqueceu a autonomia das unidades federativas e fortaleceu o papel decisório do governo central. O primeiro ato público solene promovido pelo Executivo sob a nova ordem foi um dos símbolos mais fortes dessa reconcentração de poderes até então compartilhados: as bandeiras dos Estados foram incineradas em uma pira na então capital, o Rio de Janeiro, enquanto o estandarte nacional era hasteado. A Carta promulgada naquele ano para dar sustentação constitucional ao Estado Novo extinguiu a Justiça Federal, cujas atribuições foram transferidas para os juízes estaduais. Nos processos envolvendo a União, os recursos eram julgados diretamente pelo Supremo Tribunal Federal (STF), a não ser nos casos criminais, que iam para os Tribunais de Apelação, como eram denominados na época os Tribunais de Justiça dos Estados. Como o STF ficou sobrecarregado com o volume excessivo de ações, a Constituição de 1946 criou o Tribunal Federal de Recursos (TFR), instância intermediária para julgar, em segundo grau, apelações de processos de interesse federal. A corte, precursora dos TRFs, foi instalada no ano seguinte no Rio. Com a transferência da capital, mudou sua sede para Brasília em 1960. Na primeira instância, porém, a JF foi reinstalada só a partir da Lei 5.010/66 e da Constituição de 1967. Nos 80, o

TFR estava assoberbado de processos. Para desafogá-lo e facilitar o acesso dos cidadãos, a Carta de 1988 descentralizou os serviços da instituição, substituindo-a por cinco Tribunais Regionais Federais.

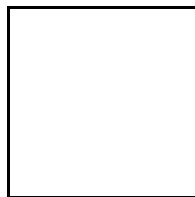
#### **4.1.2 A criação dos Tribunais Regionais Federais**

O Poder Judiciário foi organizado pela Constituição Federal de 1988, no artigo 92, em diversos órgãos: Supremo Tribunal Federal, Superior Tribunal de Justiça, Tribunais Regionais Federais e Juízes Federais, Tribunais e Juízes do Trabalho, Tribunais e Juízes Eleitorais, Tribunais e Juizes Militares e Tribunais e Juizes dos Estados e do Distrito Federal e Territórios.

A Justiça Federal é composta pelos juízes federais, Justiça Federal de 1ª Instância e pelos Tribunais Regionais Federais (2º Grau).

O texto constitucional, no artigo 105, criou também o Conselho da Justiça Federal, determinando que este funcione junto ao Superior Tribunal de Justiça, tendo por missão exercer a supervisão administrativa e orçamentária da Justiça Federal de primeiro e segundo grau.

A seguir, ilustração da disposição da competência dos cinco Tribunais Regionais Federais:



**Figura 3 - Mapa geográfico da Justiça Federal**

Fonte: Estatística da Justiça Federal disponível na página <http://daleth.cjf.gov.br/atlas/atlas.htm>

#### **4.1.3 Tribunal Regional Federal da 4ª Região**

A Justiça Federal de 1º e 2º Graus na 4ª Região está estruturada da seguinte forma: o Tribunal Regional Federal da 4ª Região, com 27 Desembargadores

Federais, sediado na capital do Rio Grande do Sul, abrangendo três Seções Judiciárias: a Seção Judiciária do Rio Grande do Sul, contando com 70 Varas Federais e Juizados Especiais Federais; a Seção Judiciária de Santa Catarina, com 40 Varas Federais e Juizados Especiais Federais; e a Seção Judiciária do Paraná contando com 60 Varas Federais e Juizados Especiais Federais, totalizando 170 Varas Federais instaladas na Justiça Federal da 4ª Região.

**Tabela 1 - Valores médios anuais da movimentação processual por vara instalada Justiça Federal de 1º Grau - 4ª Região**

		2001	2002	2003	2004	2005
	Varas instaladas	57	58	59	64	70
Rio Grande	Distribuídos	1.896	3.201	3.706	2.968	3.159
do Sul	Julgados	1.273	1.501	2.753	2.626	2.590
	Tramitação	4.241	6.084	7.564	6.625	5.343
	Varas instaladas	46	47	49	53	60
Paraná	Distribuídos	2.081	3.903	3.541	2.524	2.648
	Julgados	1.075	1.560	3.328	2.676	2.490
	Tramitação	4.590	7.150	7.432	5.578	4.269
	Varas instaladas	30	31	32	36	40
Santa	Distribuídos	1.788	3.804	4.207	2.959	3.041
Catarina	Julgados	1.040	2.128	3.844	2.324	2.660
	Tramitação	3.099	5.060	6.229	4.638	3.930
	Varas instaladas	133	136	140	153	170
TOTAL	Distribuídos	5.765	10.908	11.454	8.451	8.848



Julgados	3.388	5.189	9.925	7.626	7.740
Tramitação	11.930	18.294	21.225	16.841	13.542

Fonte: Estatística da Justiça Federal disponível para consulta em <http://daleth.cjf.gov.br/atlas/Internet/MovimProcessualJFINETNETTABELAS.htm>

A Tabela 1 descreve um aumento considerável nos processos julgados pela Justiça Federal de 1º Grau. Tal fenômeno deve-se principalmente à instalação de Juizados Especiais Federais.

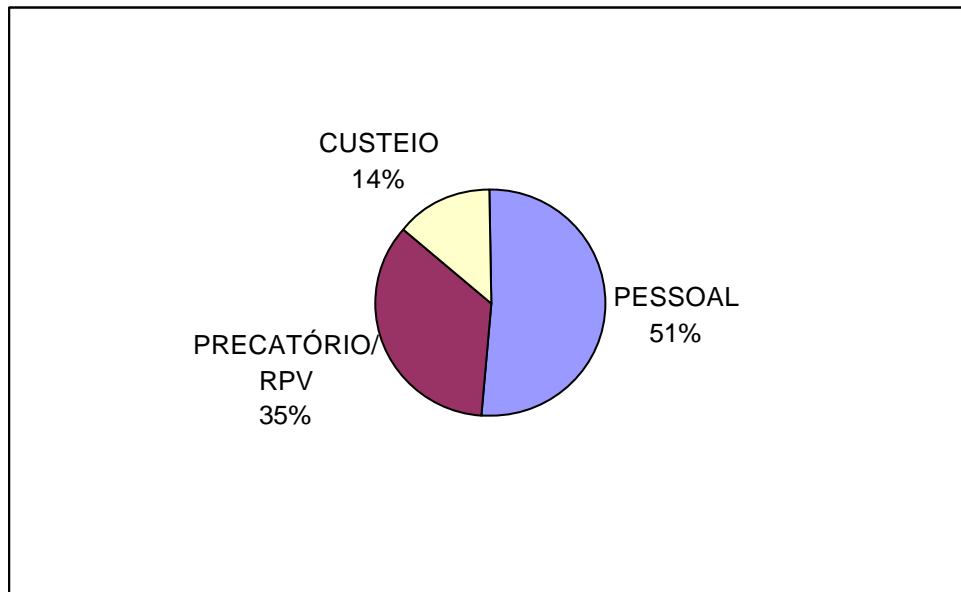
Na Tabela 2 são apresentados os números relativos à produtividade anual dos desembargadores do TRF, onde se constata uma relativa estabilidade no número de processos julgados e uma redução no número de processos distribuídos. Este fenômeno também é atribuído à instalação dos Juizados Especiais Federais, nos quais as ações não geram recurso para a Justiça de 2º Grau.

**Tabela 2 - Média anual de processos distribuídos e julgados por magistrado – TRF 4ª Região**

ANO	PROCESSOS/MÉDIA POR MAGISTRADO	
	Magistrados	27
2001	Distribuídos	6.113
	Julgados	3.976
	Magistrados	25
2002	Distribuídos	6.990
	Julgados	3.976
	Magistrados	24
2003	Distribuídos	4.531
	Julgados	3.748
	Magistrados	26
2004	Distribuídos	4.419
	Julgados	3.756

	Magistrados	27
2005	Distribuídos	4.429
	Julgados	4.295

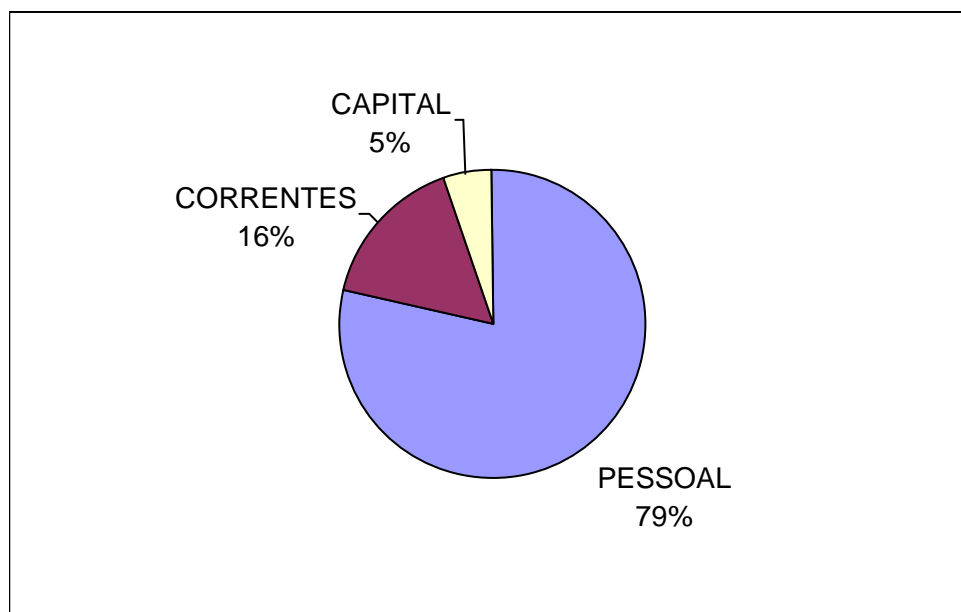
Fonte: Estatística da Justiça Federal disponível para consulta em <http://daleth.cjf.gov.br/atlas/Internet/MPTRFtab.htm>



**Figura 4 - Gráfico da composição da despesa realizada no exercício de 2005**

Fonte: Pesquisado pelo autor junto ao SIAFI

Na figura 4 destaca-se a parcela significativa de valores aplicados no pagamento de Precatórios e Requisitórios de Pequeno Valor. São desembolsos que se destinam a quitar valores devidos pela União, quando condenada judicialmente.



**Figura 5 - Gráfico da composição da despesa realizada desconsiderados os valores referentes a precatórios e RPV no exercício de 2005**

Fonte: Pesquisado pelo autor junto ao SIAFI

No gráfico da figura 5 os valores aplicados no pagamento de Precatórios e requisitórios de Pequeno Valor foram desconsiderados. Destaca-se a predominância de despesas com pessoal, fato que tem ligação direta com a atividade exercido pela justiça, que é essencialmente de prestação de serviço.

O quadro de pessoal ativo e inativo é composto, conforme descrito na tabela 3, por 320 juizes e 4.474 servidores ativos, o que corresponde em média 14 servidores para cada magistrado. Além do pessoal ativo, existem 435 inativos distribuídos entre magistrados, servidores e pensionistas.

**Tabela 3 - Quadro de pessoal da Justiça Federal da 4ª Região**

ATIVOS	SJRS	SJSC	SJPR	TOTAL JF DE 1º GRAU	TRF	TOTAL
MAGISTRADOS	125	69	99	293	27	320
SERVIDORES	1421	866	1184	3471	1003	4474
TOTAL	1546	935	1283	3764	1030	4794
INATIVOS						
MAGISTRADOS	1	5	4	10	17	27
SERVIDORES	91	45	82	218	96	314
PENSÕES	40	8	32	80	14	94
TOTAL	132	58	118	308	127	435

Fonte: Relatório Anual de Atividades do TRF - 2005

## 4.2 O SISTEMA DE CONTROLE INTERNO DA JUSTIÇA FEDERAL

Conforme já referido anteriormente, cabe ao Conselho da Justiça Federal a supervisão administrativa e orçamentária da Justiça Federal. O Conselho teve sua composição e competência definidas pela Lei n.º 8.472, de 14/10/92. Ficou definido que as atividades de controle interno, entre outras, como: recursos humanos, orçamento, administração financeira e informática, ou ainda aquelas que necessitassem de uma coordenação centralizada, ficariam organizadas sob a forma de sistemas, tendo como órgão central o Conselho da Justiça Federal. Na seqüência, no parágrafo único do referido artigo, ficou determinado que os serviços e setores incumbidos das atividades de controle interno integram o sistema respectivo, ficando, em conseqüência, sujeitos à orientação normativa, à supervisão técnica e à fiscalização específica do Conselho da Justiça Federal, sem prejuízo da subordinação hierárquica aos órgãos em cuja estrutura administrativa estivessem integrados.

Posteriormente, na condição de Órgão Central e com base na sua competência normativa, o Conselho da Justiça Federal expediu a Resolução n.º 084, de 15/04/93, que dispôs sobre a organização e as diretrizes básicas de funcionamento do Sistema de Controle Interno da Justiça Federal. Nesta Resolução ficou estabelecido, em seu art. 1º, que o Sistema de Controle Interno da Justiça Federal é constituído pela Secretaria de Controle Interno do Conselho da Justiça Federal e pelos órgãos setoriais e seccionais correspondentes nos Tribunais Regionais Federais e Seções Judiciárias. Como órgãos setoriais e seccionais correspondentes, entendam-se as “Secretarias de Controle Interno” estabelecidas em cada um dos TRFs, e as “Seções de Controle Interno” existentes em cada Seção Judiciária, todas com estrutura formal, humana e material próprias. Ficou também estabelecido um vínculo de subordinação técnica dos órgãos seccionais das Seções Judiciárias para com os órgãos setoriais dos TRFs, e destes órgãos setoriais, por sua vez, para com a Secretaria de Controle Interno do Conselho da Justiça Federal. Entretanto, tal subordinação é apenas técnica, pois a subordinação hierárquica dos servidores de controle dessas unidades aos órgãos em cuja estrutura administrativa são efetivos mantém-se.

Com a finalidade de especificar todas as funções, atividades e atribuições básicas das unidades de controle do sistema, bem como estabelecer o fluxo de informações entre elas, o CJF expediu a Instrução Normativa n.º 06-02, de 20/09/94. Este ato normativo também estabeleceu as atribuições dos órgãos componentes do sistema. A seguir, serão abordados alguns pontos, a fim de esclarecer os tipos de competências exercidas pelos controles internos.

Ficou definido, conforme o item 3.1 da referida IN, que à Secretaria de Controle Interno do CJF, Órgão Central:

competirá o estudo, formulação de diretrizes, orientação normativa, coordenação, supervisão, controle e fiscalização específica de assuntos concernentes à gestão orçamentária, financeira e patrimonial da Justiça Federal, com vistas à aplicação regular, eficiente e eficaz dos recursos públicos.

Em relação às Secretarias de Controle Interno de cada um dos TRFs, Órgãos Setoriais, ficou definido que a eles cumpre examinar, dentre outros, no âmbito dos Tribunais: os processos administrativos de execução orçamentária e financeira, tais como folhas de pagamento; pagamento de diárias; ajudas de custo; indenizações; despesas de exercícios anteriores; auxílios e benefícios; aquisição de materiais permanentes e de consumo; contratação de serviços, obras e instalações; processos licitatórios; contratos, convênios e outros ajustes; suprimentos de fundo; execução financeira de contratos; os procedimentos contábeis; a legalidade de atos de admissão, desligamento, aposentadorias e pensões a serem encaminhados ao TCU; os processos de Tomada de Contas; realizar auditorias; apreciar os inventários anuais; elaborar a prestação de contas para fins de atendimento à Lei de Responsabilidade Fiscal.

Já no âmbito das Seções Judiciárias, compete examinar os processos de licitação nas modalidades Pregão, Concorrência e Tomada de Preços; processos de inexigibilidade ou dispensa de licitação, com base nos incs. III a XXIV do art. 24 da Lei n.º 8.666/93; examinar contratos, convênios e outros ajustes; acompanhar a execução orçamentária e financeira, através do SIAFI (Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal), procedendo à conformidade dos registros contábeis; realizar auditorias junto às Secretarias Administrativas das Seções Judiciárias; elaborar processos de Tomada de Contas; e outras atribuições,

conforme a necessidade de ampliar a atuação dos órgãos setoriais, com vistas a tornar o controle mais eficiente e eficaz.

Por sua vez, às Seções de Controle Interno junto às Seções Judiciárias, Órgãos Seccionais, conforme item 3.2, compete: examinar folhas de pagamento; diárias; ajudas de custo; indenizações; auxílios e benefícios; suprimento de fundos; aquisição de materiais de consumo e permanentes; contratação de obras e serviços; examinar processos licitatórios na modalidade Convite e Pregão; processos de dispensa com base no valor; procedimentos contábeis; realizar auditorias, conforme programação definida pelo Órgão Setorial; examinar processos de baixa e incorporação.

Cabe, ainda, ressaltar o item 4 da citada Instrução Normativa, dedicado a delinear a interação do sistema, conforme redação a seguir:

No desenvolvimento de suas atividades, observada a competência específica de cada um, o Sistema de Controle Interno manterá constante interação entre seus órgãos, mediante a troca de informações e cooperação mútua, de molde a dinamizar e aperfeiçoar os mecanismos de controle e, conseqüentemente, obter maior efetividade do Sistema.

Além da estrutura do Sistema de Controle Interno acima detalhada, foi agregado, pela Resolução n.º 206-CJF, de 02/10/98, o Comitê Técnico de Controle Interno – CTCI, composto pelo Secretário de Controle Interno do CJF e pelos Secretários de Controle Interno dos Tribunais Regionais Federais, que se reúne a cada trimestre do ano civil, ordinariamente, com os objetivos de desenvolver mecanismos destinados à padronização e aperfeiçoamento de métodos e procedimentos de controle no âmbito da Justiça Federal; estimular a troca de experiência entre as unidades de controle e a atualização constante dos técnicos da área; propor à Secretaria de Controle Interno do Conselho da Justiça Federal, a expedição de normas para casos comuns, e, principalmente, adotar uma sistemática integrada de relacionamento técnico de controle, sempre respeitadas as normas emanadas do órgão central de controle e as disposições legais vigentes, a autonomia administrativa e financeira das respectivas entidades, às características e peculiaridades próprias dos órgãos componentes e a programação de trabalho das unidades de controle interno.

## **4.3 O CONTROLE INTERNO DO TRF DA 4ª REGIÃO**

### **4.3.1 Áreas de Atuação**

#### **4.3.1.1 Recursos Humanos**

Na área de pessoal, o objetivo das atividades de controle está em verificar a origem e a legalidade dos benefícios e vantagens concedidos. A busca deste objetivo é operacionalizada através da análise dos cálculos de vencimentos, vantagens (gratificações, adicionais e indenizações), férias, substituições, benefícios e consignações incidentes sobre a folha de pagamento de ativos, inativos e pensionistas, bem como pelo exame das despesas realizadas a título de auxílio-alimentação, auxílio-creche, vale transporte e outros benefícios sociais.

São examinados anualmente em torno de 12 folhas de pagamento normais, 100 folhas de pagamento suplementares, 12 processos de concessão de auxílio-creche, 90 processos de despesa de exercícios anteriores, 50 processos de concessão e revisão de aposentadorias, 20 processos de concessão e revisão de pensões, 350 processos de admissão e 100 processos de desligamento. A força de trabalho da região em 31/12/2004 e 31/12/2005 é composta, respectivamente, conforme descrito na tabela 4.

Tabela 4 - Quantitativo de pessoal ativo da Justiça Federal da 4ª Região

SITUAÇÃO FUNCIONAL	4ª REGIÃO			
	TRF		JF 1ºGrau	
	2004	2005	2004	2005
Servidores Ativos (+)	990	1.003	3258	3473
Servidores Cedidos (-)	08	08	21	29
Servidores em Licença sem Vencimentos (-)	02	04	03	01
Servidores Requisitados	08	10	28	26
Servidores no Órgão em Lotação Provisória (+)	01	01	24	15
Ocupantes do Órgão em Lotação Provisória (-)	03	06	16	13
Ocupantes de Cargo em Comissão sem Vínculo (+)	07	07	01	00
Magistrados Ativos (+)	26	27	296	293
<b>TOTAL</b>	<b>1019</b>	<b>1030</b>	<b>3567</b>	<b>3764</b>

Fonte: Relatório da Prestação de Contas - 2005

Tabela 5 - Quantitativo de pessoal inativo e pensionistas da Justiça Federal da 4ª Região

SITUAÇÃO FUNCIONAL	4ª REGIÃO			
	TRF		JF 1ºGrau	
	2004	2005	2004	2005
Magistrados Inativos (+)	17	17	10	10
Servidores Inativos (+)	92	96	218	218
Pensões Previdenciárias (+)	13	14	79	80
<b>TOTAL</b>	<b>122</b>	<b>127</b>	<b>307</b>	<b>308</b>

Fonte: Relatório da Prestação de Contas – 2005.



As tabelas 4 e 5 demonstram um crescimento mais significativo da força de trabalho da Justiça Federal de 1º Grau na ordem de 6 %. Este acréscimo se deve à implantação de novas Varas Federais, e tem ocorrido sistematicamente nos últimos anos. A força de trabalho no TRF tem se mantido estável. O quadro de inativos permanece praticamente inalterado, tendo em vista as reformas previdenciárias promovidas recentemente.

Em 1990, início das atividades do TRF, em relação à área de pessoal, os trabalhos da Secretaria de Controle Interno (SCI) eram basicamente constituídos de verificações de folha de pagamento. Ou seja, verificação dos cálculos de vencimentos e vantagens dos servidores e magistrados. Em seguida, ocorreram as primeiras concessões de aposentadoria e pensão, o que exigiu do corpo funcional uma nova gama de conhecimento, bem como uma abordagem diferenciada na verificação destas concessões. De início, estes processos de concessão eram submetidos à apreciação da SCI, e na seqüência eram remetidos ao Tribunal de Contas da União para apreciação e julgamento. Em 15/12/2006 foi editada a IN n.º 02 , e com base no art. 74 da CF o TCU impôs aos Controles Internos uma nova rotina. A partir de então, as admissões, desligamentos e concessões e alterações de aposentadorias e pensões são examinadas pelos Controles Internos, e estes remetem fichas com dados sobre estes atos contendo parecer a respeito da legalidade dos mesmos. Em relação aos atos de concessão e alterações de aposentadoria e pensão, por envolverem situações mais complexas, decidiu-se, juntamente com a direção da corte, que estes atos, antes de serem assinados, serão auditados pela SCI. Tal rotina enquadra-se no conceito de controle prévio. Embora burocratize a rotina, este procedimento tem evitado que o ato seja expedido e posteriormente alterado por interferência da SCI, evitando assim um retrabalho desnecessário. Também são examinados previamente os processos que envolvem desembolsos de diferenças apuradas em exercícios anteriores ao corrente. Por força da Lei 4.320/64, art. 37, tais processos têm um ritual próprio, e por envolverem comumente cálculos manuais de valores devidos, sujeitos, portanto, a uma maior probabilidade de equívoco, ficou estabelecido seu exame prévio pela SCI.

Já os processos de admissão são examinados após a entrada em exercício dos magistrados e servidores, caracterizando desta forma um controle *à posteriori*. Em relação ao exame das folhas de pagamento, este tem sido feito utilizando

processos de amostragem dirigida, organizando amostras a partir da identificação de variações salariais na comparação do desembolso de um mês para o outro. Tem sido utilizada a técnica de cruzar bancos de dados, a fim de identificar possíveis equívocos ou irregularidades, podendo se dizer que quase a totalidade das ações de controle ocorre ao nível de sistema.

Também faz parte das atividades desenvolvidas nesta área o estudo e análise da legislação, doutrina e jurisprudência, principalmente do TCU, visando à emissão de pareceres em questões propostas para a Secretaria, bem como a orientação prévia aos gestores dos órgãos da 4ª Região (ou ainda através da participação em reuniões e debates), e o auxílio na implementação de procedimentos e decisões pertinentes à área.

#### 4.3.1.2 Contabilidade

A atuação na área contábil ocorre a partir da análise da classificação da despesa, da utilização de programas de trabalho e do fiel cumprimento dos princípios básicos de contabilidade, em relação às despesas efetuadas no Tribunal e Seccionais. A SCI é enquadrada como setorial contábil junto ao SIAFI. É feita também a conferência e análise das contas, balancetes, balanços e demonstrações contábeis, propondo medidas que objetivem sanear posições ou situações anormais, ociosas ou passíveis de aperfeiçoamento. Desta forma, é responsabilidade da Secretaria a análise e avaliação dos procedimentos e controles contábeis adotados de forma que os saldos apresentados em balanços, balancetes e demonstrativos contábeis representem corretamente a posição econômica, financeira e patrimonial do órgão. Mensalmente a Secretaria é responsável por um procedimento junto ao SIAFI, denominado Conformidade Contábil. Este procedimento consiste na assunção de responsabilidade pelos registros contábeis, por profissional legalmente habilitado, a partir de exames realizados em demonstrativos contábeis extraídos do SIAFI e do exame da documentação que dá suporte ao movimento contábil do mês.

São verificados e analisados todos os processos de execução orçamentária e financeira do Tribunal, sendo que o exame dos processos das Seções Judiciárias é efetuado pelas seções de controle interno da própria seccional. São examinados

anualmente cerca de 3.700 processos de execução orçamentária e financeira gerados pelo TRF. Independentemente da análise processual, a movimentação contábil da região é sistematicamente acompanhada no SIAFI através da análise e conciliação das contas contábeis. Já o procedimento da conformidade contábil do TRF e das Seções Judiciárias é procedido pela SCI do Tribunal. Se, por ocasião do exame contábil, houver a constatação de indícios de irregularidades, são propostas auditorias ou inspeções visando a melhor apuração dos fatos.

As atividades nesta área são especialmente intensificadas no período próximo ao encerramento do exercício financeiro - por conta de rotinas próprias deste período - de forma a garantir a consistência dos dados constantes do balanço anual.

Por ocasião da elaboração da tomada de contas anual a ser encaminhada ao Tribunal de Contas da União, são elaborados relatórios das principais impropriedades contábeis constatadas e as medidas saneadoras adotadas.

As atividades desta área, quanto ao momento em que se dá a intervenção do controle interno, podem numa análise preliminar ser classificadas como *à posteriori*, pois o exame dos lançamentos contábeis se dá após serem efetuados. Porém, se considerarmos que o objetivo são balancetes e balanços contendo posições contábeis consistentes, e que a ação do controle interno ocorre antes do fechamento mensal, buscando que eventuais correções sejam efetuadas no próprio mês no qual se deram as impropriedades, pode-se concluir que a ação do controle ocorre de forma concomitante.

Quanto ao mérito, o exame dos fatos contábeis se dá de forma técnica, criticando se determinado fato teve o registro contábil adequado, seja pelo correto uso do elemento de despesa, bem como pelo correto enquadramento da despesa no programa de trabalho correspondente. Neste momento, ainda não se faz uma análise do mérito da despesa quanto a sua eficiência ou eficácia. Os processos examinados pela área contábil são, posteriormente, encaminhados aos setores de pessoal, licitações e contratos ou despesas diversas, conforme a matéria de que tratam para exame de mérito e aspectos legais.

#### 4.3.1.3 Licitações e Contratos

Por força de Lei, todo órgão público, quando necessita adquirir um bem ou contratar um serviço, tem que realizar um procedimento denominado licitação. Esta obrigação está determinada no art. N.º 37, inciso XXI, da Constituição Federal (CF).

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

.....

XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

Para regulamentar o inciso XXI do art. 37 da CF, foi editada a Lei 8.666/93, atualizada pela Lei 9.648/98. Em seu art. 3º, assim define o propósito do procedimento licitatório e em que princípios deve basear-se o procedimento.

Art. 3º A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia e a selecionar a proposta mais vantajosa para a administração e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo dos que lhes são correlatos.

A atuação na área de licitações tem como objetivo verificar os procedimentos utilizados pelas unidades no âmbito do TRF e Seções Judiciárias da 4ª Região na efetivação de licitações. O trabalho é desenvolvido analisando os procedimentos licitatórios realizados pelas unidades gestoras no âmbito do Tribunal e seccionais, verificando se as disposições legais aplicáveis estão sendo cumpridas.

Além das modalidades licitatórias previstas na lei 8.666/93, surgiu mais recentemente, através da edição da medida provisória 2.026/2000, convertida na lei

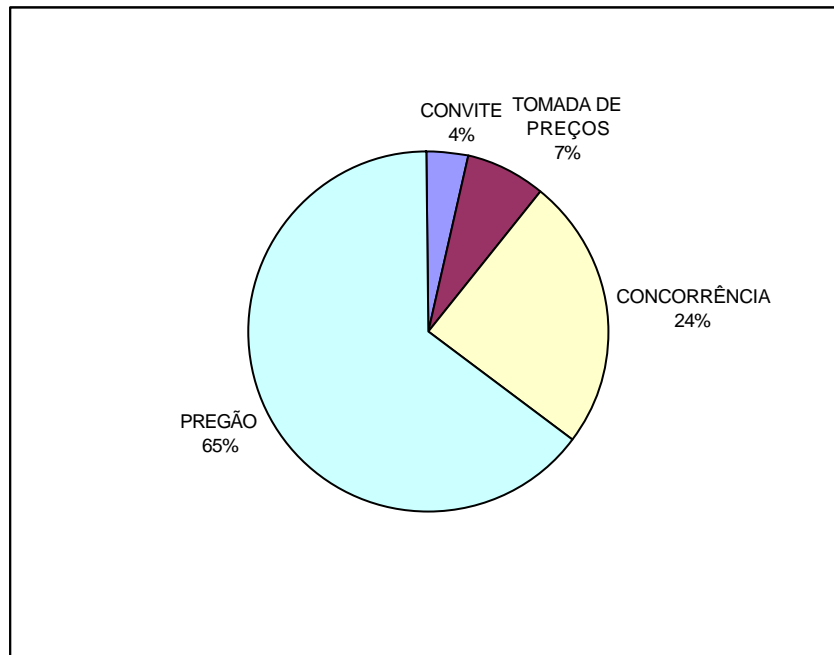
10.520/2002 e regulamentada pelo decreto 3.555/2000, a modalidade de Pregão. Consiste numa espécie de leilão às avessas, ou seja, os fornecedores concorrem através de lances ofertando seus produtos por valores, a cada lance, menores no processo de disputa pelo fornecimento frente a seus concorrentes. O pregão pode ser presencial, ou seja, os fornecedores comparecem junto ao órgão em determinado momento para a realização do pregão, ou pode ser eletrônico. Quando é eletrônico não é necessário o comparecimento. O procedimento se dá através da internet e cada fornecedor faz seus lances junto a seu próprio computador. Como pode ser observado na tabela 7, das modalidades licitatórias examinadas pelo controle interno, o pregão é hoje a modalidade licitatória mais utilizada pela Justiça Federal. Outro procedimento atualmente muito utilizado é o registro de preços, que não é em si uma modalidade de licitação, mas sim uma outra forma de fornecimento. Este procedimento consiste em, através de um procedimento licitatório, registrar preços a serem praticados pelo vencedor junto ao órgão em uma eventual compra futura. Como pode ser percebido, através desta evolução, nos dias atuais o gestor dispõe de mais de uma forma de aquisição, sendo que cada uma tem suas vantagens e desvantagens e cabe a ele optar pela mais adequada, assim como cabe aos órgãos de controle a observação desse aspecto.

A despesa gerada a partir de procedimentos licitatórios está demonstrada na tabela 6.

**Tabela 6 - Valores despendidos por modalidade licitatória na Justiça Federal da 4ª Região**

MODALIDADE LICITATÓRIA	JUST.FED.1ºGRAU	TRF	TOTAL
CONVITE	2.909.787,16	260.900,29	3.170.687,45
TOMADA DE PREÇOS	6.244.314,41	108.844,40	6.353.158,81
CONCORRÊNCIA	4.708.004,76	16.622.566,98	21.330.571,74
PREGÃO	49.793.502,16	6.524.806,48	56.318.308,64
TOTAL	63.655.608,49	23.517.118,15	87.172.726,64

Fonte: Pesquisado pelo autor junto ao SIAFI.



**Figura 6 - Gráfico da composição da despesa realizada por modalidade de licitação na Justiça Federal da 4ª Região.**

Fonte: Pesquisado pelo autor junto ao SIAFI

A quantidade de procedimentos analisados pela SCI por unidade gestora encontra-se demonstrada na tabela 7.

**Tabela 7 - Quantidade de processos licitatórios da Justiça Federal da 4ª Região examinados pela SCI**

PROCEDIMENTOS	TRF4R	SJRS	SJSC	SJPR
Concorrência	3	2	-	4
Tomada de Preços	2	12	1	2
Pregão	83	91	53	69
Convite	9	0	0	0
Contratos/Termos Aditivos	61	37	57	61

Fonte: Relatório Anual de Atividades do TRF - 2005

As tabelas 6 e 7, bem como a figura 6, demonstram a predominância da modalidade de pregão, tanto em valores absolutos como relativos, bem como em número de procedimentos. A única exceção está nos valores despendidos pelo TRF em que a modalidade de concorrência predomina. Isto se deve ao fato de que os investimentos na edificação de novas sedes para a Justiça Federal estão concentrados no TRF, e neste tipo de investimento é vedado o uso da modalidade licitatória de Pregão.

Outro dado importante sobre esta área é a concentração de procedimentos licitatórios próximo ao final do exercício. Este fenômeno se deve à liberação tardia de recursos, o que acaba por sobrecarregar a administração, aumentando assim o risco de ocorrência de falhas e irregularidades. Este fato também obrigou a SCI a se organizar de outra forma, a fim de examinar os processos licitatórios no devido tempo. Para tanto, foram organizadas auditorias nas Seccionais, no início de cada exercício, de forma a possibilitar o exame dos processos licitatórios sem prejuízo ao seu fluxo normal, e permitindo assim o pronto exame dos procedimentos recém-efetuados.

Também são analisados termos de contrato e termos aditivos, expedidos pelas unidades gestoras, apontando-lhes aspectos prescritos por lei eventualmente não observados, bem como sugerindo procedimentos saneadores.

O trabalho desenvolvido pela SCI é predominantemente de cunho legal, embora por ocasião do exame das licitações sejam examinadas as justificativas, sob a ótica do interesse público<sup>2</sup>, para as aquisições e contratações efetuadas. Quanto ao momento da atuação da SCI, o controle é predominantemente *à posteriori*, ou seja, as licitações e contratos são examinados depois de efetivados, porém antes que algum pagamento decorrente destes seja efetuado. Por outro lado, o gestor é orientado a solicitar parecer à SCI, antes de publicar um edital de licitação ou contrato, quando a operação não é corriqueira ou envolve um desembolso relevante, ou ainda o administrador pontualmente está em dúvida quanto à legalidade ou adequação do procedimento que lhe é submetido. Esta medida é bastante salutar

---

<sup>2</sup> Segundo Meirelles (1990), interesse público é aquele interesse que visa ao atendimento de interesses gerais, ou seja, é a busca do bem estar coletivo. Ainda segundo o autor, o interesse público justifica a própria existência do Estado, pois a finalidade do Estado não é outra se não promover o bem estar da sociedade.

porque, bem utilizada, evita a sistematização de um controle prévio burocrático de procedimentos corriqueiros, e privilegia um exame qualificado de situações mais críticas, seja pelo seu caráter inovador, seja pela relevância dos valores envolvidos.

Em relação ao exame dos contratos firmados, estes seguem o mesmo procedimento descrito no exame das licitações, porém têm uma peculiaridade. Por um aspecto, e levando-se em conta o ato em que determinado contrato é celebrado, a SCI atua através de um controle *a posteriori*. Porém, examinado o contrato, a SCI manifesta sua posição imediatamente, e sendo o contrato normalmente firmado por um determinado período, pode-se dizer que sob este aspecto o controle é concomitante. Tal afirmativa baseia-se também no fato de que cada pagamento é examinado durante a vigência do contrato, permitindo que eventuais incorreções sejam prontamente sanadas.

#### 4.3.1.4 Dispensa de Licitação e Execução Contratual

A SCI está organizada de forma a concentrar em uma única área a verificação do cumprimento das obrigações financeiras decorrentes de contratos, procedimentos licitatórios, dispensa ou inexigibilidade de licitação. Em 2005 foram analisados 65 processos de Suprimento de fundos, 77 pagamentos decorrentes de procedimentos licitatórios, 196 processos envolvendo despesas médicas, 562 processos de despesas contratuais, 874 processos de dispensa de licitação, 964 diárias, 128 processos originados de compras utilizando o registro de preços, 101 processos com despesas relativas a treinamento e 152 de origens diversas.

As principais tarefas desta área são verificar a composição e a regularidade da documentação comprobatória constante nos processos de execução orçamentária e financeira, e acompanhar e controlar a execução financeira dos contratos firmados. Quanto aos contratos, é averiguado se seus termos estão sendo devidamente cumpridos, bem como se os reajustes ou eventual reequilíbrio econômico-financeiro foram concedidos de forma adequada. De igual forma é acompanhado o trabalho do gestor do contrato, a fim de constatar se este vem atuando de forma adequada.



Também são realizadas atividades de controle dos pagamentos decorrentes de procedimentos licitatórios e contratações diretas a fim de verificar a observância, pelas unidades gestoras, dos limites de licitação previstos nas normas em vigor, buscando identificar situações em que era obrigatória a realização do procedimento licitatório.

São também objeto de verificação os processos de suprimento de fundos, concessão de diárias e despesas médico-hospitalares. Quanto aos processos de suprimentos de fundos, a atuação ocorre pela verificação da publicidade dos atos de concessão, bem como pela análise da documentação comprobatória constante dos processos de prestação de contas, procurando verificar se os desembolsos ocorreram em observância à norma que rege esta forma de execução da despesa. Por sua vez, os processos de concessão de diárias consistem em valores que são antecipados a servidores e magistrados, de forma que estes possam arcar com custos decorrentes de eventual necessidade funcional de seu respectivo deslocamento. É analisado se o valor está corretamente calculado, se as passagens decorrentes de seu deslocamento estão anexadas, e se as datas do deslocamento guardam coerência com as diárias concedidas, bem como se os motivos alegados para a concessão são consistentes com o interesse público.

Quanto às despesas médico-hospitalares, estas estão vinculadas ao plano de assistência médica indireta, proporcionado pelo TRF aos seus funcionários. Estas despesas são examinadas levando em consideração as normas pertinentes, termos contratuais, termos de credenciamento e as tabelas referenciais vigentes, procurando perceber se estes foram devidamente observados.

Outro aspecto que tem merecido a atenção da SCI são as obrigações de caráter tributário. Nos últimos anos, observa-se um aumento considerável de normas estabelecendo retenções a serem feitas, bem como proibindo a contratação por órgãos públicos de empresas com situação fiscal irregular. As retenções impostas envolvem tanto impostos como contribuições sociais. Eventuais falhas na aplicação dos dispositivos da legislação tributária impõem ao órgão sanções, o que na seqüência pode implicar na responsabilização do servidor que lhe deu causa. Este fato acabou por exigir que tanto funcionários ligados à execução orçamentária, bem como os de controle, adquirissem conhecimento sobre matéria tributária.

Além das atividades de auditoria, é feito um acompanhamento sistemático da legislação aplicável à execução financeira das contratações e aquisições promovidas. Da mesma forma são acompanhadas as deliberações emanadas pelo TCU, de forma a permitir um bom exercício da atividade, e permitindo também prestar consultoria e assessoria às unidades gestoras no âmbito da 4ª Região.

As atividades de controle, quanto ao momento em que ocorrem nesta área, são uma composição de controle concomitante, principalmente no acompanhamento das despesas decorrentes de contratos, e *a posteriori* nas demais. Já quanto ao mérito, predomina um controle voltado para a legalidade, sendo que é possível constatar algumas ações de pequeno vulto, que podem ser associadas a um controle de mérito.

#### 4.3.1.5 Precatórios e Requisitórios de Pequeno Valor

Precatório é o termo utilizado para definir pagamentos devidos pela Fazenda Federal, Estadual ou Municipal em virtude de sentença judicial. Por força do art. 100 da CF, os pagamentos de precatórios serão feitos exclusivamente na ordem cronológica de apresentação à conta dos créditos respectivos. O parágrafo 2º do citado artigo estabelece que as dotações e os créditos abertos para este fim serão consignados diretamente ao Poder Judiciário, cabendo ao presidente do tribunal a determinação do pagamento. Como se percebe, foi delegado ao Poder Judiciário Federal - e mais especificamente ao TRF da 4ª Região - efetuar os pagamentos de valores oriundos de condenação da União Federal, na via judicial, no âmbito dos estados do Rio Grande do Sul, Santa Catarina e Paraná. Se por um lado esta determinação permite ao TRF da 4ª Região acompanhar de perto a execução das sentenças proferidas contra a União, por outro o obriga a assumir uma tarefa que, embora seja consequência de sua atuação, não é exatamente uma tarefa que se alinhe à finalidade do órgão. Esta tarefa, para ser executada, exigiu do órgão toda uma estrutura para operacionalizar os respectivos pagamentos.

Em 2000, foi editada a Emenda Constitucional n.º 30, que alterou a redação do art.100 da CF, determinando que os precatórios, com exceção dos de natureza alimentar e dos créditos definidos em lei como de pequeno valor, fossem liquidados

pelo seu valor real, acrescidos de juros legais em prestações anuais, iguais e sucessivas, no prazo máximo de dez anos. Esta inovação do pagamento parcelado trouxe consigo a necessidade de se estabelecer um controle de saldos, atualizações monetárias e cálculo de acréscimos de juros até então desnecessários. Outra exigência foi estabelecida pela Lei Complementar n.º 101/2000, a Lei de Responsabilidade Fiscal, quando determinou em seu art. 10 que o sistema de contabilidade e administração financeira identificasse, para fins de observância da ordem cronológica determinada no art. 100 da CF, os beneficiários de pagamento de sentenças judiciais. Aparentemente esta determinação seria de fácil cumprimento, porém todo o sistema de controle dos pagamentos de precário estava estruturado no controle do valor total de cada processo, independentemente do número de beneficiários que cada processo contemplava.

Os créditos para pagamento de precatórios gerados por condenação da administração direta são pagos pelo orçamento do TRF e denominados precatórios orçamentários. Os precatórios oriundos da condenação da administração indireta são pagos através de créditos orçamentários originados nos orçamentos dos órgãos que compõem a administração indireta. Estes créditos orçamentários são repassados ao TRF no início do exercício financeiro para serem executados pelo próprio TRF. Estes precatórios são denominados precatórios extra-orçamentários.

No ano de 2005, foram pagos processos de precatórios conforme descrito na tabela 8.

**Tabela 8 - Processos de precatório pagos em 2005 pelo TRF**

PRECATÓRIO	VALOR	PROCESSOS	BENEFICIÁRIOS
ORÇAMENTÁRIO	244.508.913,46	3.076	5.411
EXTRA-ORÇAMENTÁRIO	513.283.919,71	10.833	21.455
<b>TOTAL</b>	<b>757.792.833,17</b>	<b>13.909</b>	<b>26.866</b>

Fonte: Pesquisado pelo autor junto ao SIAFI e SIAPRO

Requisitórios de Pequeno Valor são pagamentos definidos devidos pela Fazenda Federal, Estadual ou Municipal, em virtude de sentença judicial com valor inferior a 60 salários mínimos. Ou seja, para os valores devidos até este limite não é necessário emitir precatório, o valor é pago em curto espaço de tempo após o trânsito em julgado da ação que o originou. A Lei 10.259/2001 instituiu, a partir de janeiro de 2002, os juizados especiais federais com a competência de conciliar, julgar e executar suas sentenças em causas de competência da Justiça Federal que impliquem em valores de até 60 salários mínimos. A Justiça Federal da 4ª Região, ao final do ano de 2005, contava com 36 Varas de Juizado Federal Especial, 63 Varas Adjuntas de Juizado Especial Federal e 7 Juizados Federais Avançados. Varas de Juizado Federal são varas federais que se especializaram em julgar apenas matérias de valor reduzido de competência de juizados especiais. As Varas Adjuntas de Juizado Especial Federal são estruturas que atendem a demanda própria do Juizado Especial, junto a uma vara, sem se constituírem em varas que se dedicam exclusivamente aos processos de competência dos Juizados Especiais, como é o caso das Varas de Juizado Especial Federal. Já os Juizados Especiais Avançados são estruturas que funcionam de forma semelhante aos Juizados Federais adjuntos, porém as sessões de julgamento acontecem em localidade pertencente à área de atuação de determinada Vara Federal.

No ano de 2005, foram pagos processos de Requisitórios de Pequeno Valor conforme demonstrado na tabela 9.

**Tabela 9 - Processos de requisitórios de pequeno valor pagos em 2005 pelo TRF**

REQ.PEQUENO VALOR	VALOR	PROCESSOS	BENEFICIÁRIOS
ORÇAMENTÁRIO	187.081.916,57	17.669	49.976
EXTRA-ORÇAMENTÁRIO	830.607.904,97	106.363	153.709
<b>TOTAL</b>	<b>1.017.689.821,54</b>	<b>124.032</b>	<b>203.685</b>

Fonte: Pesquisado pelo autor junto ao SIAFI e SIAPRO

As tabelas 8 e 9 descrevem o impacto social dos pagamentos decorrentes de requisitórios de pequeno valor, em relação aos decorrentes de precatórios. Enquanto foram gastos R\$ 757.792.833,17 beneficiando 26.866 pessoas, em requisitórios de pequeno valor foram empregados R\$ 1.017.689.821,57 beneficiando 203.685 pessoas em precatórios.

Os trabalhos da SCI são desenvolvidos basicamente procurando avaliar no caso dos precatórios se a legislação está sendo cumprida, ou seja, se os precatórios estão sendo pagos em ordem cronológica e estão sendo corrigidos monetariamente de forma correta. O controle quanto aos cálculos é prévio, e quanto à ordem cronológica é *a posteriori*. Quanto ao mérito, o controle é puramente legalista. Já quanto aos Requisitórios de Pequeno Valor, busca-se verificar a pertinência dos pagamentos efetuados, se o limite de valor foi respeitado e se não houve algum pagamento em duplicidade. O controle é todo *a posteriori*. Quanto ao mérito, o controle é basicamente legalista.

#### 4.3.1.6 Patrimonial

Na área patrimonial, a atuação da SCI é focada basicamente na preservação do patrimônio do órgão. Esta atuação se dá pela verificação dos procedimentos de registro, guarda e conservação dos bens patrimoniais. Os bens patrimoniais estão agrupados em três grupos, que por suas particularidades exigem do controle interno uma atuação específica para cada grupo. Os três grupos são os bens imóveis, os bens móveis e materiais de consumo estocados no almoxarifado.

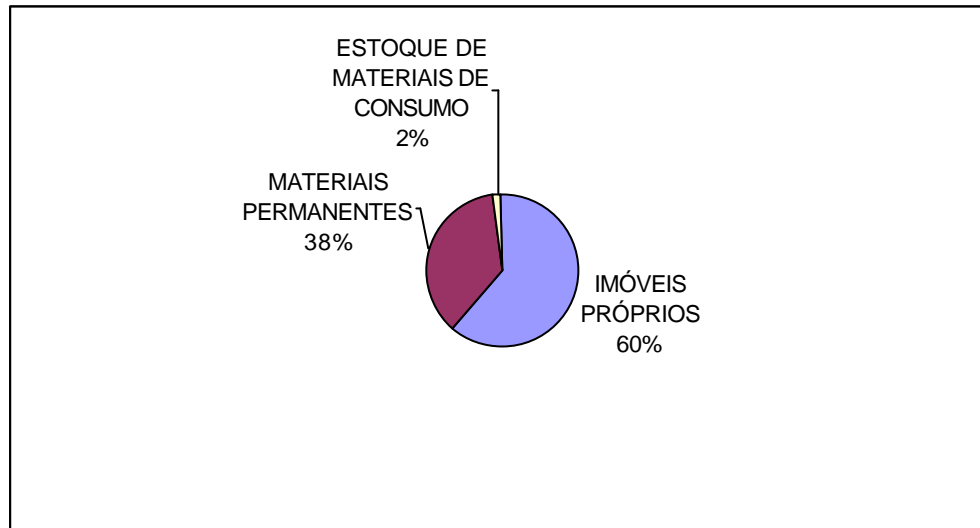


Figura 7 - Gráfico da composição do patrimônio da Justiça federal da 4ª Região

Fonte: Pesquisado pelo autor junto ao SIAFI

Os materiais denominados permanentes são aqueles que, segundo Instrução Normativa (IN) n.º 40-A-03 do TRF, têm durabilidade provável superior a dois anos, não são consumíveis pelo uso, e que possuem expressividade em termos de custo e controle.

Na tabela 10 são apresentados dados relativos ao montante de materiais permanentes pertencentes à Justiça Federal da 4ª Região em 31/12/2005.

**Tabela 10 - Composição dos bens permanentes da Justiça Federal da 4ª Região**

ÓRGÃO	VALOR	QUANTIDADE
TRF	21.778.608,47	17.334
JFRS	31.564.301,07	37.396
JFSC	19.736.107,17	23.420
JFPR	24.528.885,26	28.132
<b>TOTAL</b>	<b>97.607.901,97</b>	<b>106.282</b>

Fonte: Pesquisado pelo autor junto ao sistema SIAFI e Sistema de Controle Patrimonial

A atuação da SCI ocorre pela verificação, desde os procedimentos de aquisição, conservação, guarda e, finda sua vida útil, o respectivo desfazimento do bem. Por ocasião da aquisição, são checados se os bens foram devidamente incorporados através da conciliação sistemática dos registros contábeis como registros do sistema auxiliar de controle patrimonial. São também examinados os registros de localização destes bens, bem como sob a responsabilidade de que servidor estes se encontram.

Quanto à conservação, são verificados, durante as auditorias, os procedimentos de manutenção e conservação, de forma a constatar se estão sendo tomadas medidas que visem à preservação da integridade e funcionalidade do acervo patrimonial. Por fim, são objeto de análise os procedimentos de desfazimento de bens considerados irrecuperáveis ou ociosos. Todas as baixas patrimoniais desencadeiam em processos próprios, os quais são sistematicamente submetidos ao exame da SCI.

Os materiais denominados de consumo são aqueles que, segundo IN n.º 40-A-03 do TRF, em condições normais de utilização são incapazes de manter sua estabilidade física, e que perdem total ou parcialmente suas características que lhes definem a identidade.

A tabela 11 apresenta dados relativos ao estoque de materiais de consumo em 31/12/2005.

**Tabela 11 - Composição do estoque de material de consumo da Justiça Federal da 4ª Região**

ÓRGÃO	VALOR	QUANTIDADE DE TIPOS DE MATERIAIS ESTOCADOS
TRF	601.361,46	747
JFRS	1.046.022,69	632
JFSC	779.995,18	401
JFPR	1.569.856,11	547
TOTAL	3.997.235,44	

Fonte: Pesquisado pelo autor junto ao sistema SIAFI e Sistema de Controle Patrimonial.

Em relação a estes, o trabalho também se inicia pela aquisição dos mesmos. Concilia-se sistematicamente o sistema contábil com o sistema auxiliar de controle patrimonial. São periodicamente verificados os montantes lançados na contabilidade como consumo do mês com os respectivos recibos de entrega de materiais. São objeto igualmente de auditoria a guarda adequada dos materiais adquiridos, seja pela sua correta armazenagem, como também pelas condições de segurança dos respectivos almoxarifados.

A fim de verificar a consistência dos controles de movimentação de estoques são feitos inventários físicos. Um destes inventários, ao final do exercício, é de caráter obrigatório, sendo que trimestralmente o próprio setor de patrimônio tem organizado contagens físicas. Estas iniciativas têm sido acompanhadas pela SCI. Eventuais divergências apontadas por ocasião dos inventários requerem procedimentos próprios.

Os bens imóveis, como a própria denominação define, são aqueles que por sua natureza não permitem que sejam movimentados. São exemplos de bens imóveis terrenos e edificações. Os dados referentes aos imóveis utilizados pela 4ª Região, em 31/12/2005, estão descritos na tabela 12.

**Tabela 12 - Bens imóveis pertencentes à Justiça Federal da 4ª Região**

ÓRGÃO	VALOR	QUANTIDADE
TRF	60.365.224,75	2
JFRS	35.959.974,15	9
JFSC	13.517.482,77	6
JFPR	45.936.945,53	9
TOTAL	155.779.627,20	29

Fonte: Pesquisado pelo autor junto ao sistema SIAFI

Embora a quantidade de bens imóveis seja muito pequena em relação aos bens móveis, seu valor patrimonial é significativamente maior. Os bens imóveis



pertencentes à União são registrados em um sistema próprio denominado SPIU (Sistema Patrimonial Imobiliário da União). Esta sistemática permite à Secretaria do Patrimônio da União controlar os bens imóveis pertencentes à União que estão sob a guarda e utilização pelos mais diversos órgãos dos três poderes.

A SCI tem atuado a partir do ingresso dos imóveis no patrimônio, acompanhando seu respectivo registro inicial, seja no sistema contábil ou no SPIU. Posteriormente, são monitoradas as benfeitorias e edificações realizadas nestes. Da mesma forma que com os bens móveis, há a preocupação do controle interno em acompanhar se os gestores têm tomado medidas visando à conservação dos imóveis, preservando assim seu valor e funcionalidade.

Em relação aos bens móveis e imóveis, tem-se realizado um acompanhamento sistemático, tanto dos registros contábeis como dos registros em sistemas auxiliares de controle patrimonial. Além disso, são realizadas periodicamente auditorias *in loco*, visando avaliar as condições de armazenagem, conservação e sistema de segurança. O trabalho realizado é um misto de ações de caráter prévio, concomitante e *a posteriori*, porém se observa uma predominância de ações preventivas através de recomendações por ocasião das auditorias *in loco*. Quanto ao mérito dos investimentos feitos na área patrimonial, as verificações levadas a cabo são voltadas basicamente ao aspecto da legalidade dos procedimentos de aquisição e posterior guarda, conservação e desfazimento adequado dos bens. A avaliação da conveniência, oportunidade e adequação da aquisição de bens é bastante restrita.

#### 4.3.1.7 Tomada de Contas

A Constituição Federal, em seu art. 70 § único, abaixo reproduzido, estabelece a obrigatoriedade dos gestores públicos em prestar contas.

Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assumira obrigações de natureza pecuniária.

O Decreto-Lei 200/1967 já previa nos seus artigos n.ºs 81 e 82, transcritos abaixo, o procedimento de Tomada de Contas como instrumento formal de prestação de contas pelo ordenador de despesa.

Art. 81. Todo ordenador de despesa ficará sujeito à tomada de contas realizada pelo órgão de contabilidade e verificada pelo órgão de auditoria interna, antes de ser encaminhada ao Tribunal de Contas (artigo 82)

Parágrafo único. O funcionário que receber suprimento de fundos, na forma do disposto no art. 74, § 3º, é obrigado a prestar contas de sua aplicação procedendo-se, automaticamente, a tomada de contas se não o fizer no prazo assinalado.

Art. 82. As tomadas de contas serão objeto de pronunciamento exposto do Ministro de Estado, dos dirigentes de órgãos da Presidência da República ou de autoridade a quem estes delegarem competência, antes de seu encaminhamento ao Tribunal de Contas para os fins constitucionais e legais.

§ 1º A tomada de contas dos ordenadores, agentes recebedores, tesoureiros ou pagadores será feita no prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias do encerramento do exercício financeiro pelos órgãos encarregados da contabilidade analítica e, antes de ser submetida a pronunciamento do Ministro de Estado, dos dirigentes de órgãos da Presidência da República ou da autoridade a quem estes delegarem competência, terá sua regularidade certificada pelo órgão de auditoria.

§ 2º Sem prejuízo do encaminhamento ao Tribunal de Contas, a autoridade a que se refere o parágrafo anterior no caso de irregularidade, determinará as providências que, a seu critério, se tornarem indispensáveis para resguardar o interesse público e a probidade na aplicação dos dinheiros públicos, dos quais dará ciência oportunamente ao Tribunal de Contas.

§ 3º Sempre que possível, desde que não retardem nem dificultem as tomadas de contas, estas poderão abranger conjuntamente a dos ordenadores e tesoureiros ou pagadores.

Como visto na legislação, os administradores públicos que utilizem, guardem, gerenciem ou administrem dinheiros, bens e valores, têm por obrigação prestar contas a respeito. Para este fim, é constituída anualmente a Tomada de Contas. A

Tomada de Contas é o instrumento formal no qual o administrador dá satisfação sobre os seus atos. Demonstra onde e como aplicou os recursos que lhe foram confiados. Neste processo, também constará o posicionamento do Controle Interno a respeito dos elementos trazidos ao processo pelos administradores, se posicionando sobre legalidade, legitimidade e economicidade dos atos praticados. Na seqüência, este processo é encaminhado ao Tribunal de Contas da União para que este as aprecie e julgue.

Os principais componentes do Processo de Tomada de Conta são os a seguir relacionados:

- 1) Rol de responsáveis por bens e valores. O rol de responsáveis é a relação dos servidores e magistrados responsáveis por gerir bens e valores. No caso da Justiça Federal são arrolados os ordenadores de despesa, os co-responsáveis financeiros e os responsáveis pelo almoxarifado e patrimônio.
- 2) Relatório do Gestor. O Relatório do Gestor é a manifestação do dirigente do órgão acerca de sua gestão. Os principais pontos a serem abordados são: dados gerais sobre a unidade gestora, objetivos e metas, indicadores ou parâmetros de gestão, análise crítica do resultado alcançado e medidas adotadas para sanear disfunções detectadas.
- 3) Balanço Orçamentário. O Balanço Orçamentário refere-se exclusivamente aos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, no âmbito da Administração Pública Federal, e demonstra o total da receita prevista e a despesa fixada em comparação com a receita e despesa executadas publicadas na LOA - Lei Orçamentária Anual, e as alterações ocorridas durante o exercício.
- 4) Balanço Financeiro. O Balanço Financeiro reflete os ingressos e dispêndios de natureza orçamentária e extra-orçamentária, conjugados com os saldos em espécie, provenientes do exercício anterior, bem como os que se transferem para o exercício seguinte.
- 5) Balanço Patrimonial. O Balanço Patrimonial evidencia, em situação estática, as contas representativas de bens, direitos, obrigações,

patrimônio líquido e compensações do Órgão, sendo estruturado consoante a Lei n.º 4.320/64.

- 6) Demonstração das Variações Patrimoniais. A Demonstração das Variações Patrimoniais demonstra os efeitos ocorridos no patrimônio do Órgão durante o exercício financeiro, resultante ou não da execução orçamentária, através do cotejo entre variações ativas e passivas.
- 7) Relatório de Auditoria de Gestão. O Relatório de Auditoria de Gestão é a manifestação dos responsáveis pela SCI acerca da gestão. Os principais pontos a serem abordados são: o cumprimento das metas previstas no plano plurianual e na lei de diretrizes orçamentárias, a avaliação dos indicadores de gestão, a regularidade dos procedimentos licitatórios, a política de recursos humanos, o cumprimento de determinações e recomendações exaradas pelo TCU, as auditorias planejadas e realizadas pelo controle interno, e as falhas e/ou irregularidades constatadas e providências adotadas para saneamento.
- 8) Manifestação dos Gestores. Feitas as colocações acerca da gestão no Relatório de Auditoria de Gestão é dado conhecimento aos gestores, para que se manifestem a respeito, oportunizando que estes esclareçam algum fato que entenderem necessário, bem como declinem a causa de determinada disfunção e, principalmente, manifestem que medidas saneadoras foram adotadas.
- 9) Certificado de Auditoria. Este documento, emitido pela SCI, tem por finalidade certificar a conformidade dos balanços e demonstrações contábeis, bem como certificar a legalidade, eficácia e eficiência da gestão, apontando eventuais ressalvas cabíveis.
- 10) Parecer do Dirigente de Controle Interno. É o documento através do qual a SCI se posiciona a respeito de sua avaliação das contas apresentadas, opinando pela sua regularidade plena, regularidade com ressalvas ou irregularidade.

- 11) Pronunciamento da Autoridade Competente. É o expediente em que se formaliza a ciência do dirigente máximo do órgão acerca das conclusões do controle interno a respeito da tomada de contas.

Constituído o processo de tomada de contas, com os elementos arrolados acima, este é encaminhado à Secretaria de Controle Interno do Conselho de Justiça Federal, a qual, após exame do processo, o encaminhará para ser apreciado pelos membros do Conselho de Justiça Federal em sessão ordinária. Apreciados os processos pelo conselho, estes são enviados para apreciação e julgamento pelo Tribunal de Contas da União.

Conforme já foi abordado, o processo de Tomada de Contas é um momento muito importante para o administrador, pois neste procedimento, como já descrito, o dirigente presta conta de seus atos. Mas não é só significativo para o dirigente, também o é para a SCI. É significativo para a SCI, pois todo trabalho realizado, ao longo do exercício financeiro, nas diversas áreas de atuação da Secretaria, tem por finalidade agregar qualidade a este procedimento. Pode-se dizer que os elementos exigidos do controle interno, por ocasião do Tomada de Conta, são determinantes na sua forma de atuação.

Quanto à forma de atuação, é importante ressaltar que a tomada de contas reproduz não só o trabalho da SCI do TRF, mas também das Seções de Controle Interno da Justiça Federal de 1º Grau que, através da sistemática disponibilização de seus relatórios para análise da SCI, contribuem muito para este processo.

A Constituição Federal, no art. 74, estabeleceu como finalidade do controle interno apoiar o TCU em suas tarefas, conforme abaixo transcrito:

Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:

....

IV - apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

Já o art. 7º da Lei 8.443/92, estabeleceu a prerrogativa ao TCU de normatizar os procedimentos relativos à Tomada de Contas, conforme abaixo reproduzido:

Art. 7º As contas dos administradores e responsáveis a que se refere o artigo anterior serão anualmente submetidas a julgamento do Tribunal, sob forma de tomada ou de prestação de contas, organizadas de acordo com normas estabelecidas em instrução normativa.

Ciente deste quadro, o TCU vem impondo sistematicamente (através da edição de instruções normativas) aos controles internos novas tarefas, ou determinando a ampliação ou alteração de outras já existentes.

Após a edição da Lei 8.443/92, o TCU editou a IN n.º 12/96, normatizando, através desta, o processo de Tomada de Contas, estabelecendo assim desde quem deveria prestar contas, até o conteúdo dos documentos que compõem o processo. Em 2004, o TCU editou a IN n.º 47/04 trazendo varias mudanças. Dos motivos considerados pelo TCU, na edição da IN, um em especial, abaixo transcrito, contribuiu significativamente nestas mudanças:

Considerando a necessidade de integrar, no exame e julgamento das tomadas e prestações de contas dos gestores, o controle da conformidade e do desempenho da gestão, a fim de contribuir para o aperfeiçoamento da administração pública;

Conforme se constata, o TCU, ao editar a IN n.º 47/04, nitidamente teve como foco agregar ao processo de Tomada Contas mais elementos que levassem à avaliação do desempenho dos órgãos, bem como pretendeu que este instrumento fosse utilizado também como ferramenta de alavancagem da qualidade da administração pública. Também em 2004, foi editada a Decisão Normativa (DN) n.º 62/04 que veio a detalhar as instruções da IN n.º 47/04. Cabe registrar que o TCU sistematizou suas normativas, de forma a anualmente editar uma DN, a fim de regradar mais detalhadamente o processo de Tomada de Contas de cada ano, não sendo mais necessário alterar anualmente o conteúdo da IN n.º 47/04. A DN n.º 62/04, a exemplo da IN que esta detalha, inovou em diversos aspectos. Em relação a disposições novas relacionadas ao desempenho de cada órgão, a principal mudança foi a inclusão, como item a ser abordado pelos gestores em seus respectivos relatórios, dos indicadores ou parâmetros de gestão, conforme trecho abaixo extraído da DN em seu item 3 do inciso I – Relatório de Gestão (anexo II) do anexo X em questão:

### 3) INDICADORES OU PARÂMETROS DE GESTÃO:

3.1 Nome do indicador ou parâmetro utilizado para avaliar o desempenho da gestão sob exame nas contas;

3.2 Descrição (o que pretende medir) e tipo de indicador (de Eficácia, de Eficiência ou de Efetividade);

3.3 Fórmula de cálculo e método de medição;

3.4 Responsável pelo cálculo/medição.

Como pode se observar, está se exigindo não só que a administração estabeleça indicadores, mas também que estes estejam relacionados à eficiência, eficácia ou efetividade, bem como fique claro como o indicador é calculado e quem é o responsável pelo seu cálculo. Já da SCI a DN exige uma avaliação do indicador, quanto a sua qualidade e confiabilidade, conforme item 2 do inciso II - Relatório de Auditoria de Gestão (anexo VI) do anexo X, abaixo reproduzido:

### 2) AVALIAÇÃO DOS INDICADORES\*

2.1 Nome do Indicador, acompanhado da descrição e avaliação da sua qualidade\*\* e da sua confiabilidade\*\*\*.

\* Os indicadores deverão seguir o princípio da seletividade: deve-se estabelecer um número equilibrado de indicadores que enfoquem os aspectos essenciais do que se quer monitorar.

\*\* Para ser satisfatório, o indicador deverá possuir as seguintes características:

1) Representatividade: o indicador deve ser a expressão dos produtos essenciais de uma atividade ou função; o enfoque deve ser no produto: medir aquilo que é produzido, identificando produtos intermediários e finais, além dos impactos desses produtos;

2) Homogeneidade: na construção de indicadores devem ser consideradas apenas variáveis homogêneas;

- 3) Praticidade: garantia de que o indicador realmente funciona na prática e permite a tomada de decisões gerenciais. Para tanto, deve ser testado;
- 4) Validade: o indicador deve refletir o fenômeno a ser monitorado;
- 5) Independência: o indicador deve medir os resultados atribuíveis às ações que se quer monitorar, devendo ser evitados indicadores que possam ser influenciados por fatores externos à ação do gestor;
- 6) Simplicidade: o indicador deve ser de fácil compreensão e não envolver dificuldades de cálculo ou de uso;
- 7) Cobertura: os indicadores devem representar adequadamente a amplitude e a diversidade de características do fenômeno monitorado, resguardado o princípio da seletividade e da simplicidade;
- 8) Economicidade: as informações necessárias ao cálculo do indicador devem ser coletadas e atualizadas a um custo razoável, em outras palavras, a manutenção da base de dados não pode ser dispendiosa;
- 9) Acessibilidade: deve haver facilidade de acesso às informações primárias bem como de registro e manutenção para o cálculo dos indicadores;
- 10) Estabilidade: a estabilidade conceitual das variáveis componentes e do próprio indicador bem como a estabilidade dos procedimentos para sua elaboração são condições necessárias ao emprego de indicadores para avaliar o desempenho ao longo do tempo.

\*\*\* Para ser confiável o indicador precisa que a fonte dos dados utilizada para o seu cálculo seja confiável, de tal forma que diferentes avaliadores possam chegar aos mesmos resultados.

Com certeza a exigência de indicadores de gestão é um avanço inegável na direção da absorção mais efetiva, pela administração pública, do modelo de administração Gerencial. Conforme se observa, como em quase toda inovação proposta, existe a resistência inicial, que no presente caso se manifesta pela dificuldade no estabelecimento de indicadores. O CJF está se propondo a construir estes indicadores o que permitiria a uniformidade deles. Esta iniciativa viabilizará a comparação entre os diversos órgãos da Justiça Federal. Esta comparação é importante porque o indicador isoladamente fornece uma informação muito pobre,



porém quando comparado a outros indicadores, obtidos em outros órgãos ou comparado consigo mesmo, em uma linha de tempo, a informação passa a ser muito mais valiosa. A tarefa com certeza não é simples, porque o que se pretende na verdade é mudar uma cultura administrativa.

Em algumas áreas, já se observa a eleição de algum indicador, porém o que se percebe é que o indicador é estabelecido e calculado tão somente para atender o disposto na Tomada de Contas, não sendo acompanhado seu desempenho durante o exercício, e tampouco estabelecida alguma meta a ser alcançada pelo mesmo.

Toda esta nova abordagem trouxe para o controle, tanto externo quanto interno, um novo horizonte de trabalho muito rico, no que diz respeito à avaliação de gestão.

#### 4.3.1.8 Prestação de Contas

A partir da edição da Lei Complementar n.º 101, de 04/05/2000, ficou estabelecido, conforme art. 56 transcrito abaixo, que o Poder Judiciário prestaria contas juntamente com o Poder Executivo e Legislativo:

Art. 56. As contas prestadas pelos Chefes do Poder Executivo incluirão, além das suas próprias, as dos Presidentes dos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário e do Chefe do Ministério Público, referidos no art. 20, as quais receberão parecer prévio, separadamente, do respectivo Tribunal de Contas.

§ 1º As contas do Poder Judiciário serão apresentadas no âmbito:

I - da União, pelos Presidentes do Supremo Tribunal Federal e dos Tribunais Superiores, consolidando as dos respectivos tribunais;

II - dos Estados, pelos Presidentes dos Tribunais de Justiça, consolidando as dos demais tribunais.

§ 2º O parecer sobre as contas dos Tribunais de Contas será proferido no prazo previsto no art. 57 pela comissão mista permanente referida no § 1º do art. 166 da Constituição ou equivalente das Casas Legislativas estaduais e municipais.

§ 3º Será dada ampla divulgação dos resultados da apreciação das contas, julgadas ou tomadas.

Para atender o disposto na referido Lei Complementar, o TCU passou a solicitar anualmente, depois de encerrado o exercício financeiro, dados para o CJF, a fim de subsidiar seu parecer sobre a prestação de contas da Justiça Federal. Os dados solicitados pelo TCU foram colhidos junto aos 5(cinco) Tribunais Regionais Federais sendo, num segundo momento, consolidados pelo CJF em um documento denominado Relatório de prestação de Contas do Conselho da Justiça Federal de 1º e 2º Graus.

O relatório está estruturado em 7(sete) capítulos, a saber:

Capítulo I – Introdução – Apresenta a base legal que origina o relatório e sua estrutura;

Capítulo II – Estrutura organizacional – Apresenta a estrutura organizacional do órgão, sua composição e abrangência de atuação;

1. Capítulo III – Macro-Gestão Jurisdicional – Apresenta as principais realizações da gestão jurisdicional do órgão;
2. Capítulo IV – Objetivos e Metas – Neste capítulo são apresentadas as metas e objetivos consignados nas peças orçamentárias, Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual;
3. Capítulo V – Indicadores de Gestão – São apresentados indicadores de gestão que visam a demonstrar o desempenho da justiça, sendo possível, em alguns casos, a comparação com exercícios anteriores. Os indicadores estão agrupados em dois grupos: os indicadores operacionais e os indicadores orçamentário-financeiros. Nos indicadores operacionais estão incluídos os indicadores de movimentação processual e de receitas geradas a partir da atuação da Justiça Federal no desempenho de suas atribuições. Ex: Quantitativo de processos julgados, distribuídos e em tramitação, média de processos julgados e distribuídos por juiz, arrecadação de custas judiciais. Nos indicadores orçamentário-financeiros estão contemplados os indicadores relativos à composição das despesas

executadas pela Justiça Federal. Ex: Composição da despesa total, composição da despesa com precatórios e Requisitórios de Pequeno Valor, composição da despesa com pessoal, custeio e investimento, despesa do órgão em relação à despesa pública da União, despesas do órgão por habitante e despesa com assistência judiciária gratuita;

4. Capítulo VI – Análise dos Resultados – São apresentadas as realizações ocorridas no exercício, identificando-se os respectivos recursos consignados no orçamento utilizados para tanto. É feita uma análise do desempenho de cada programa de trabalho e suas respectivas atividades e projetos procurando identificar a causa tanto de sucesso no alcance de metas programadas quanto do insucesso em atingi-las. Em 2005, dos programas constantes na LOA, destinados à Justiça Federal, destacam-se o Programa 0569 – Prestação Jurisdicional da Justiça Federal, desdobrado em ações, sendo 07 (sete) Atividades, 10 (dez) Projetos e 01 (um) Operação Especial, o Programa 0089 (Previdência de Inativos e Pensionistas da União), com 01 (um) Operação Especial, e o Programa 0901 (Cumprimento de Sentenças Judiciais), desdobrado em 02 (duas) Operações Especiais executados no âmbito da Justiça Federal de 1º e 2º Graus;
5. Capítulo VII – apresenta a conclusão a respeito do desempenho global do órgão frente aos dados apresentados.

Além do relatório propriamente dito, são elaborados relatórios sintéticos de cada projeto contemplado na LOA. Esta sistemática permite uma visão mais ampla do projeto que extrapola o desempenho do mesmo no exercício financeiro analisado. A abordagem é plurianual permitindo a visão do andamento do projeto no seu todo. O relatório sintético é constituído de 3(três) partes:

1. Parte I – Dados Descritivos – Neste item são apresentados os dados do projeto, como a função, subfunção, programa de trabalho, ação, base legal, dados orçamentários, finalidade do projeto, descrição do projeto, produto gerado, clientela final, justificativa para a existência do projeto,

objetivo do projeto e, por fim, a duração do projeto consignando a data de seu início, a previsão de término e a duração projetada.

2. Parte II – Série Histórica – Neste item é demonstrado o recurso que já foi aplicado desde o início do projeto e a execução física alcançada a cada exercício, bem como o total empregado ao longo do projeto e a execução física alcançada até o final do exercício financeiro em questão.
3. Parte III – Dados e Informações – Aqui são abordados dados sobre a descrição das ações realizadas no exercício e os resultados obtidos através destas. São também abordados os fatores que facilitaram ou dificultaram o empreendimento de ações decorrentes do projeto.

Conforme se percebe, este relatório exige para sua confecção uma gama significativa de informações. A necessidade gerada, junto a SCI, em obter os dados que pudessem permitir a elaboração da Prestação de Contas, tiveram um impacto significativo nas atividades e foco da Secretaria. Até então, o contato da SCI com metas físicas projetadas e constatação de desempenho de metas era praticamente inexistente. O que dizer então do conhecimento das causas do sucesso ou insucesso do desempenho das atividades e programas consignados no orçamento? A análise em relação ao orçamento era meramente financeira, questionando-se apenas se os recursos haviam sido aplicados ou não. O sucesso ou insucesso estava atrelado a um maior ou menor percentual de emprego do crédito disponibilizado ao órgão. A partir da nova sistemática proposta, a SCI passou a se envolver com a atividade administrativa do órgão de maneira diferente. De uma análise puramente legalista das operações examinadas, passou-se a coletar informações gerenciais a respeito do desempenho da organização. Tal procedimento provocou uma aproximação das atividades de controle com as atividades finalísticas do órgão, ou seja, com a prestação jurisdicional. Além disto, gerou a necessidade de uma visão mais global das iniciativas administrativas do órgão, visão esta que não se obtém na análise individualizada das aquisições e contratações do órgão. Exigiu dos profissionais da SCI a busca de novos conhecimentos e técnicas, a fim de atingir o objetivo desta nova tarefa que veio a ser acrescentada às demais rotinas da Secretaria.

Conforme se percebe, o Relatório da Prestação de Contas é elaborado anualmente depois de encerrado o exercício financeiro, mais precisamente no primeiro trimestre do exercício seguinte. Embora a necessidade de sua confecção tenha alavancado uma nova visão sobre a organização, é preciso reconhecer que este relatório é um instrumento de constatação de resultado, porém não se presta a corrigir políticas administrativas durante o exercício, dado que este somente é elaborado findo o exercício financeiro. Para fins de análise da atuação de Controle Interno seria caracterizado como controle *a posteriori*, porém quanto à finalidade pode se afirmar que é um controle de mérito. Dada à constatação das limitações de um levantamento anual, conforme descrito, a SCI passou a monitorar durante o exercício, ou seja, passou a fazer levantamentos mensais do andamento das metas projetadas por ocasião da LOA. Tal iniciativa é positiva, porém ainda é necessário que esta informação circule junto aos administradores do TRF, a fim de que a ação possa ser considerada como um controle do tipo concomitante.

Atualmente, está sendo delegado aos Tribunais Regionais Federais a alimentação de um sistema denominado Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento (SIGPLAN). Até então este sistema era alimentado e também consultado apenas pelo CJF. Sua periodicidade de alimentação é mensal, o que contribuirá ainda mais para sistematizar o acompanhamento das metas estabelecidas na LOA.

Outro aspecto importante a ser referido é a questão dos indicadores gerenciais eleitos para servir de avaliação do desempenho do órgão. Atualmente, tais indicadores são eleitos pela administração num processo de mera constatação e avaliação do desempenho já ocorrido. Não se percebe, talvez até pela falta de uma sistematização ou também pelo estágio ainda inicial de absorção do modelo gerencial, o estabelecimento prévio de níveis de desempenho que se pretende alcançar nos indicadores gerenciais eleitos para tal. Dentro desta realidade, a atuação da SCI fica bastante limitada, pois é impraticável ao controle acompanhar e avaliar algo que não está estabelecido como resultado a alcançar.

## 5 CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

Revisando a literatura constatou-se que a administração pública, desde a época de Getúlio Vargas, vem construindo um modelo denominado burocrático em uma clara reação ao modelo patrimonialista até então vigente, no qual havia uma importante confusão entre os patrimônios públicos e privados dos dirigentes do estado brasileiro.

O modelo burocrático tem sua ênfase na racionalidade na escolha dos meios e dos fins, na padronização de rotinas, na definição de regras escritas, de caráter formal das comunicações, na impessoalidade das relações, na hierarquia da autoridade, na profissionalização dos seus integrantes, na previsibilidade das suas ações, entre outros.

Este modelo com controle baseado na conformidade e legalidade revela-se adequado. Porém, o excessivo apego ao formalismo e sua inflexibilidade, em contraste com os anseios da sociedade e uma realidade social cada vez mais mutável, gerou um movimento de críticas e de tentativas de revisão do modelo.

Neste contexto, o Modelo de Administração Gerencial surgiu como uma adequação da administração a esse novo ambiente social. Um marco no surgimento desta nova proposta é o Plano Diretor de Reforma do Estado proposto em 1995, tendo a eficiência como princípio da administração pública. O novo modelo conduz a administração a avançar e a focar sua atenção em resultados a serem obtidos perante os anseios da sociedade.

Descritas as atividades da SCI do TRF da 4ª Região, é visível a influência do modelo gerencial de forma mais intensa em algumas áreas e mais incipiente em outras. O processo tem ocorrido em grande parte através da influência do TCU, órgão de controle externo, ao qual, por dever constitucional a SCI, deve prestar auxílio. O instrumento que iniciou o processo foi a constituição da prestação de contas, cujo foco não é a legalidade dos atos, e sim os resultados físicos e financeiros alcançados pela administração.

Mais recentemente o TCU alterou o formato da Tomada de Contas, instrumento que tradicionalmente prima pela legalidade dos atos, o qual passou a contemplar com mais ênfase também os aspectos ligados à demonstração da eficiência, eficácia e efetividade. Este movimento do TCU influenciou diretamente as atividades da SCI. Metas e indicadores de gestão passaram a ser acompanhados pela SCI, bem como passou a haver um nítido envolvimento da Secretaria com a atividade fim do órgão, envolvimento este insignificante até então.

As mudanças relatadas vêm exigindo dos servidores que atuam na SCI não só a absorção de novos conhecimentos, mas também uma mudança na forma e método de trabalho. É imperioso qualificar a equipe para lidar com esta nova realidade. Para adequar as atividades de controle, faz-se necessário alterar a abordagem que até então, focada somente na legalidade, examinava cada procedimento isoladamente. É necessário migrar para uma abordagem que parta da análise do resultado mais amplo, para posteriormente buscar a causa do sucesso ou do insucesso no desempenho do órgão como um todo ou de determinada atividade deste. Uma forma de fiscalização que favorece esta metodologia é a fiscalização operacional, que é um procedimento de controle que busca avaliar a eficiência, eficácia e efetividade de determinada atividade. O TCU vem notadamente ampliando seu uso e obtendo resultados animadores.

Nesta nova atividade, verificou-se que a SCI tem enfrentado alguns desafios e entre estes se destaca a dificuldade em identificar e perceber metas baseadas em indicadores, o que é próprio do estágio de andamento da absorção do modelo gerencial pelo TRF como um todo. Nesta fase, o papel do controle é muito mais no sentido de sensibilizar a administração para a importância da definição de patamares a serem atingidos. Isto tanto para o andamento do órgão como um todo, como para que a SCI possa efetivamente atuar como órgão de controle, vencidas as etapas de planejamento e desenvolvimento.

Estando a implantação do modelo já num estado mais avançado, o papel da SCI será o de atuar de forma preventiva no acompanhamento sistemático do desempenho de indicadores eleitos, e para os quais a administração tenha estabelecido padrões de desempenho a alcançar ou manter. Neste contexto, cabe à SCI perceber eventuais disfunções e atuar na identificação e sinalização das

possíveis causas, de forma a permitir que os gestores possam efetuar correções eventualmente necessárias. Um aspecto que facilitaria a sistematização do estabelecimento de indicadores de gestão e padrões a serem alcançados seria a existência de um instrumento formal, como é o caso da lei orçamentária anual, onde tanto os gastos são fixados como metas físicas a serem atingidas, como são estabelecidas para cada programa de trabalho.

A SCI necessita se adequar a estes novos tempos, até porque o processo é inevitável, levando-se em consideração a mudança que vem naturalmente ocorrendo na administração pública como um todo, principalmente nos órgãos com os quais o TRF se relaciona. A ênfase no resultado não é uma proposta de desmerecimento à legalidade, mas dentro dos limites impostos pela legalidade, de gerar um real comprometimento com os anseios que o contexto social está a exigir da administração. Trata-se de acrescer às atividades de controle da legalidade as de eficiência, eficácia e efetividade, até porque o próprio TCU não abriu mão, e nem poderia, de exigir dos controles internos posicionamentos claros a respeito da legalidade dos atos praticados pela administração.

Quanto ao momento do controle não há dúvida que o melhor momento de atuação é o concomitante, porém nem sempre é possível ou, por outro ângulo, dadas as condições de trabalho e prazos a cumprir, pode não ser o mais conveniente. Portanto, o importante é que o controle efetivamente aconteça e que em cada área de atuação se busque a forma mais eficiente de exercê-lo, seja de forma concomitante, prévia ou a posteriori.

As novas tendências impostas pelo modelo de administração gerencial estão identificadas e certamente estão a se impor sobre as atividades da SCI, fazendo com que esta se repositone frente a esta nova realidade, adequando seu papel no contexto da administração do TRF.



## REFERÊNCIAS

ALONSO, Marcos. "Custos no Serviço Público". **Revista do Serviço Público**, Brasília, a.50, n. 1, jan./mar. 1999.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil, 05 de outubro de 1988**. Congresso Nacional. Disponível em: <http://www6.senado.gov.br/sicon>> Acesso em 10 jun. 2006.

BRASIL. **Decisão Normativa n. 62, 27 de outubro de 2004**. Define as unidades jurisdicionadas cujos responsáveis devem apresentar contas, especificando as organizadas de forma consolidada e agregada; os critérios de risco, materialidade e relevância para organização dos processos de forma simplificada; o escalonamento dos prazos de apresentação; o detalhamento do conteúdo das peças que compõem os processos de contas; e critérios de aplicabilidade e orientações para a remessa de contas por meio informatizado; na forma estabelecida pelos arts. 4º, 7º, 8º, 14, 15 e 19 da Instrução Normativa TCU 47/2004, de 27 de outubro de 2004. Tribunal de Contas da União. Disponível em: <http://www2.tcu.gov.br>> Acesso em 15 ago. 2006.

BRASIL. **Decreto n. 3.555, 08 de agosto de 2000**. Aprova o regulamento para a modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns. Poder Executivo. Disponível em: <http://www6.senado.gov.br/sicon>> Acesso em 24 jul. 2006.

BRASIL. **Decreto-lei n. 200, 25 de fevereiro de 1967**. Dispõe sobre a organização da administração federal, estabelece diretrizes para a reforma administrativa e da outras providências. Poder Executivo. Disponível em: <http://www6.senado.gov.br/sicon>> Acesso em 15 ago. 2006.

BRASIL. **Emenda Constitucional n. 30, 13 de setembro de 2000**. Altera a redação do artigo 100 da constituição federal e acrescenta o artigo 78 no ato das disposições constitucionais transitórias, referente ao pagamento de precatórios judiciais. Congresso Nacional. Disponível em: <http://www6.senado.gov.br/sicon>> Acesso em 29 jul. 2006.

BRASIL. **Instrução Normativa n. 06-02, 20 de setembro de 1994**. Dispõe sobre a definição, atividades e atribuições básicas do Sistema de Controle Interno da Justiça Federal e disciplinar o fluxo de informações entre os Órgãos que o integram, assegurando-lhes o funcionamento harmônico, eficiência e eficácia nos resultados. Conselho da Justiça Federal. Disponível em: <http://www.justicafederal.gov.br>> Acesso em 30 jun. 2006.

BRASIL. **Instrução Normativa n. 12, 24 de abril de 1996.** Estabelece Normas de Organização e Aprovação de Tomadas e Prestações de Contas e Rol de Responsáveis, e dá outras providências. Tribunal de Contas da União. Disponível em: <http://www2.tcu.gov.br>> Acesso em 15 ago. 2006.

BRASIL. **Instrução Normativa n. 2, 15 de dezembro de 1993.** Dispõe sobre a apreciação da legalidade dos atos de admissão de pessoal e de concessão de aposentadorias, reformas e pensões, para fins de registro pelo Tribunal de Contas da União. Tribunal de Contas da União. Disponível em: <http://www2.tcu.gov.br>> Acesso em 13 jul. 2006.

BRASIL. **Instrução Normativa n. 40-A-03, 09 de abril de 2003.** Regulamento o recebimento e armazenagem de materiais no âmbito do Tribunal Regional da 4ª Região. Tribunal Regional Federal da 4ª Região. [Acesso Restrito].

BRASIL. **Instrução Normativa n. 47, 27 de outubro de 2004.** Estabelece normas de organização e apresentação de processos de tomada e prestação de contas. Tribunal de Contas da União. Disponível em: <http://www2.tcu.gov.br>> Acesso em 15 ago. 2006.

BRASIL. **Lei Complementar n. 101, 04 de maio de 2000.** Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e da outras providências. Senado Federal. Disponível em: <http://www6.senado.gov.br/sicon>> Acesso em 29 jul. 2006.

BRASIL. **Lei n. 10.259, 12 de junho de 2001.** Dispõe sobre a instituição dos juizados especiais cíveis e criminais no âmbito da Justiça Federal. Senado Federal. Disponível em: <http://www6.senado.gov.br/sicon>> Acesso em 29 jul. 2006.

BRASIL. **Lei n. 10.520, 17 de julho de 2002.** Institui, no âmbito da União, estados, distrito federal e municípios, nos termos do artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada Pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e da outras providências. Senado Federal. Disponível em: <http://www6.senado.gov.br/sicon>> Acesso em 24 jul. 2006.

BRASIL. **Lei n. 4.320, 17 de março de 1964.** Estatui normas gerais de direito

financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos municípios e do Distrito Federal. Senado Federal. Disponível em: <http://www6.senado.gov.br/sicon>> Acesso em 13 jul. 2006.

BRASIL. **Lei n. 8.443, 16 de julho de 1992.** Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União e da outras providências. Senado Federal. Disponível em: <http://www6.senado.gov.br/sicon>> Acesso em 15 ago. 2006.

BRASIL. **Lei n. 8.472, 14 de outubro de 1992.** Dispõe sobre a composição e a competência do Conselho da Justiça Federal. Senado Federal. Disponível em: <http://www6.senado.gov.br/sicon>> Acesso em 30 jun. 2006.

BRASIL. **Lei n. 8.666, 21 de junho de 1993.** Regulamenta o artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da administração pública e da outras providências. Senado Federal. Disponível em: <http://www6.senado.gov.br/sicon>> Acesso em 30 jun. 2006.

BRASIL. **Lei n. 9.648, 27 de maio de 1998.** Altera dispositivos das leis 3.890-a, de 25 de abril de 1961, 8.666, de 21 de junho de 1993, 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, 9.074, de 7 de julho de 1995, 9.427, de 26 de dezembro de 1996, e autoriza o Poder Executivo a promover a reestruturação da Centrais Elétricas Brasileiras – Eletrobrás e de suas subsidiárias e da outras providências. Senado Federal. Disponível em: <http://www6.senado.gov.br/sicon>> Acesso em 24 jul. 2006.

BRASIL. **Medida Provisória n. 2.026, 28 de agosto de 2000.** Institui, no âmbito da União, nos termos do artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada Pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e da outras providências. Poder Executivo. Disponível em: <http://www6.senado.gov.br/sicon>> Acesso em 24 jul. 2006.

BRASIL. **Relatório Anual de Atividades - 2005.** Tribunal Regional Federal da 4ª Região. [Acesso Restrito].

BRASIL. **Relatório da Prestação de Contas - 2005.** Tribunal Regional Federal da 4ª Região. [Acesso Restrito].

BRASIL. **Resolução n. 206, 02 de dezembro de 1998.** Dispõe sobre a criação do Comitê Técnico de Controle Interno. Conselho da Justiça Federal. Disponível em: <http://www.justicafederal.gov.br>> Acesso em 30 jun. 2006.

BRASIL. **Resolução n. 84, 15 de abril de 1993**. Dispõe sobre a organização e as diretrizes básicas de funcionamento do Sistema de Controle Interno da Justiça Federal. Conselho da Justiça Federal. Disponível em: <http://www.justicafederal.gov.br>> Acesso em 30 jun. 2006.

CERQUEIRA, Thales Tácito Pontes Luz de Pádua. “O Fim do Nepotismo no Judiciário, o Conselho Nacional de justiça e a Evolução do Estado de Direito”. **Revista Magister de Direito penal e Processual Penal**. Porto Alegre, a. 2, n. 8, out./nov. 2005.

CHIAVENATO, Idalberto. **Introdução à Teoria Geral da Administração**. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

CITADINI, Antônio Roque. **O Controle Externo da Administração Pública**. São Paulo: Max Limonad, 1995.

CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL. **Distribuição dos Tribunais Regionais Federais no Brasil O número de Varas Federais**. Disponível em: <http://www.justicafederal.gov.br/>. Acesso em: 29 ago. 2006.

COSTA, Nilson do Rosário Costa. “Reforma Administrativa, Previsibilidade Decisória e Eficiência do Estado”. **Administração Pública Gerencial: a reforma de 1995**. Brasília: Enap, 1999.

FERREIRA, Caio Márcio Marini. “Crise e Reforma do Estado: uma questão de cidadania e valorização do servidor”. **Administração Pública Gerencial: a reforma de 1995**. Brasília: Enap, 1999.

MEIRELES, Hely lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. São Paulo: Malheiros Editores Ltda, 2006.

MILESKI, Hélio Saul. **O Controle da Gestão Pública**. São Paulo: Editora dos Tribunais, 2003.

MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO FEDERAL E REFORMA DO ESTADO. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília: Presidência da República, Imprensa Nacional, 1995.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. “Uma Reforma Gerencial do Estado”.  
**Administração Pública Gerencial: a reforma de 1995**. Brasília: Enap, 1999.

RIBEIRO, Antônio Silva Magalhães. **Corrupção e Controle na Administração Pública Brasileira**. São Paulo: Atlas, 2004.

RIBEIRO, Renato Jorge Brown. **Controle Externo da Administração Pública Federal no Brasil**. Rio de Janeiro: América Jurídica, 2002.

RUA, Maria das Graças. “Administração Pública Gerencial e Ambiente de Inovação: o que há de novo na administração Pública Federal”. **Administração Pública Gerencial: a reforma de 1995**. Brasília: Enap, 1999.

SANTOS, Clezio Saldanha dos Santos. **Introdução à Gestão Pública**. São Paulo: Saraiva, 2006.