

APRIMORANDO AS ATIVIDADES DA SECRETARIA ADMINISTRATIVA DA JUSTIÇA FEDERAL EM PERNAMBUCO ATRAVÉS DA CRIAÇÃO DA CONTROLADORIA

Nathiene Alencar de Sá

Mestre em Gestão Pública pela Universidade Federal de Pernambuco
Pós-Graduada em Gestão Judiciária pela Faculdade Maurício
de Nassau/ESMAPE
Pós-Graduada em Administração Escolar pela Universidade Federal
Rural de Pernambuco

Tânia Campinho dos Santos

Mestre em Gestão Pública pela Universidade Federal de Pernambuco
Pós-Graduada em Gestão Judiciária pela Faculdade Maurício de Nassau/
ESMAPE
Bacharel em Direito pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro – UERJ
Servidora técnico-judiciária da Justiça Federal em Pernambuco.

RESUMO: No trabalho, se faz uma breve discussão sobre as teorias do Agenciamento, Institucional e Contingencial e os tipos de controle interno (Auditoria, Ouvidoria, Corregedoria e Controladoria), abordando como eles funcionam na Justiça Federal em Pernambuco. Ao final, apresenta-se uma sugestão de atuação de uma nova reestruturação para Controladoria da Seção Judiciária de Pernambuco, na qual ela atuaria sobre dois focos: como prevenção e auxílio à gestão.

Palavras-chave: Controle Interno. Controladoria. Justiça Federal. Teoria do Agenciamento.

SUMÁRIO: Introdução. Teoria do Agenciamento. Teoria Institucional. Teoria Contingencial. 1. Tipos de Controle Interno: Previsão Legal. 1.1. Auditoria: Conceitos e Formas de Atuação. 1.2. Ouvidoria. 1.3. Corregedoria. 1.4. Controladoria. 1.4.1. Principais atribuições da Controladoria. 2. Projeto de criação de uma Controladoria na Justiça Federal em Pernambuco. Estrutura de Controladoria na Justiça Federal. Conclusão. Referências

INTRODUÇÃO

Este trabalho se inicia com uma breve abordagem sobre três importantes teorias da administração pública: a teoria do agenciamento, teoria institucional e teoria contingencial e suas diversas nuances como formas de diagnosticar os embates que ocorrem dentro do serviço público.

Na tentativa de chegarmos à proposta final, passamos de forma sucinta por algumas das quatro espécies de Controle Interno: Auditoria, Ouvidoria, Corregedoria e Controladoria, enfatizando suas características e principais diferenças, como instrumentos de auxílio ao controle social.

Baseados na nossa experiência como serventuários do Judiciário, sugerimos a criação de uma Controladoria na JFPE, cujo principal objetivo seria instrumentalizar os métodos de trabalho jurídico-administrativos no intuito de viabilizar uma transparência entre os serviços prestados por este órgão do Poder Judiciário e o cidadão, na busca de uma gestão participativa, com clareza, qualidade no atendimento e melhorando a prestação do serviço ao usuário.

TEORIA DO AGENCIAMENTO

Os relacionamentos que acontecem dentro do ambiente institucional são estudados através da Teoria do Agenciamento. Consideramos, aqui, o universo da organização como uma reunião de indivíduos, que buscam seus próprios interesses, sem perceber que, pela falta de comunicação e excesso de informação, finda por acarretar um prejuízo do interesse maior, qual seja, o interesse da própria instituição.

A teoria do agenciamento trata das diversas formas de relações entre os membros de uma organização, com foco nos interesses decorrentes do intercâmbio entre o principal e o agente. Os problemas desse relacionamento são abordados numa óptica de custos entre as relações e a possibilidade de minimizar esses custos, em face da aproximação das diferenças, na busca por atingir a conquista das metas institucionais.

Segundo Lima et all ¹

¹ LIMA, Aline Nast de et all. “Teoria da Agência e Governança Corporativa”. “IN Controladoria, um Enfoque na Eficácia Organizacional”, NASCIMENTO, Auster Moreira, REGINATO, Luciane (orgs). São Paulo: Atlas, 2007, p.76.

“os problemas de agência ocorrem sempre que o principal delegar o poder para o agente para que ele exerça as suas atividades na empresa. Isso gera para ele poder de barganha e prestígio, que podem ser revestidos em benefícios pessoais, contrariando os interesses da organização”.

A teoria do agenciamento enfoca a interação entre indivíduos, considerando o principal e o agente, na qual aquele busca atingir seus objetivos através do agente, utilizando o instrumento da delegação enquanto este se percebe detentor de informações precisas que só a ele competem e que são desconhecidas pelo principal, gerando, assim, inevitável conflito. Falta a sintonia necessária para melhor compreensão do processo de trabalho.

Podemos exemplificar, como sendo o principal, os diretores e gestores de ponta da instituição e, no lugar do agente, estaria o contingente de servidores. A prática reiterada das atividades desenvolvidas pelos serventuários os leva a dominar certos conhecimentos, passando à condição de detentores de informações as quais, necessariamente, não são passadas para os dirigentes. Os dirigentes (principal), por sua vez, na busca pela produtividade e alcance das metas estabelecidas, tendem a cobrar do servidor (agente) cada vez maior e melhores resultados, sem, contudo, haver análise de como esse resultado possa ser obtido, desconsiderando, portanto, as condições do agente e causando tumulto na consecução das metas.

A Teoria da Agência estuda a assimetria informacional decorrente das relações dentro da organização, na busca pela maximização dos resultados obtidos, através do empoderamento dos agentes, que ocorre pela capacitação das pessoas, com foco em atingir as metas estabelecidas, os objetivos traçados e o alcance das propostas institucionais.

Para tal, necessário se faz um aprimoramento da difusão do conceito de missão da organização, enfatizando a realização da visão empreendedora, propagando os valores institucionais, em que as ameaças e os pontos fracos devem ser reconhecidos e trabalhados para minimizá-los, com a consequente melhoria do desempenho e crescimento dos pontos fortes e oportunidades surgidas, através da comunicação e da troca de informações.

O processo de transformação das organizações passa pelo estudo da teoria do agenciamento como forma de aproximação dos conflitos, por se tratar de ferramenta importante que dá visão do relacionamento entre o agente e o principal, utilizando a consciência perceptiva, elaborando-se críticas às formas de relacionamentos diante da turbulência criada entre os agentes e os portadores da informação real, ante a dificuldade de colocar o

agente diretamente ligado à gestão.

O estudo dessa assimetria favorece a melhora do ambiente de trabalho, implica crescimento pessoal, aproximando as diferenças surgidas e permitindo maior produtividade.

Na visão de Adriana Andrade e José Paschoal Rosseti (2006)², os agentes públicos (dirigentes) são executores outorgados, focados no domínio da gestão pública, através de decisões alocativas eficazes e o bem-estar coletivo. Os contribuintes (aqui, comparativamente, os servidores) são agentes principais, focados no retorno dos serviços prestados (atividades por eles desenvolvidas), proporcionados por bens e serviços públicos (resultados do trabalho executado). A relação de agência reflete as decisões que maximizam o interesse dos contribuintes (servidores) e, conseqüentemente, maximizam os interesses dos próprios gestores.

TEORIA INSTITUCIONAL

Vejamos a definição de Rubens Filho³ para a Teoria Institucional:

“A teoria institucional considera que os atores agem segundo padrões socialmente construídos e compartilhados, e que os mecanismos institucionais – coercitivos normativos e miméticos – conformam seu comportamento. Esta teoria tem como base analítica a forma como regras e procedimentos são incorporados pelas organizações segundo a premissa maior que essa incorporação ocorre como uma busca de legitimidade frente aos ambientes externo e interno através de processos de isomorfismo”.

Assim, podemos entender que esta teoria analisa o comportamento das instituições de forma comparada com outras similares, através das quais existe uma tentativa de assimilação e aprendizagem, chegando a tomar a forma da outra instituição através do isomorfismo.

Vivemos numa crescente necessidade de harmonizar as relações sociais, através de princípios éticos e organizacionais, incrementando o

² ANDRADE, Adriana; ROSSETTI, José Paschoal. “**Governança corporativa: fundamentos, desenvolvimento e tendências**”. 2. ed., atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2006, p.553

³ FONTES Fº, Joaquim Rubens. “**Governança Organizacional Aplicada ao Setor Público**”. VIII Congreso Internacional Del CLAD sobre La Reforma Del Estado y de La Administración Pública, Panamá, 28-31 Oct. 2003. Endereço Eletrônico: <http://unpan1.un.org/intrdoc/groups/public/documents/CLAD/clad0047108.pdf>. Acesso: 04/08/07.

agencialismo. Nessa teoria, há um enfoque direto na confiança, estudando a melhoria do processo administrativo, detectando o problema e propondo soluções, rumo à governança corporativa.

Podemos dizer que a utilização da teoria institucional leva à limitação do gestor, através da sua capacitação, toda focada na submissão do seu poder decisório em nome dos conceitos organizacionais já estruturados, reduzindo a assimetria detectada na teoria do agenciamento. Criando a institucionalização, criamos paralelamente verdadeira liberdade da organização, que passa a ter independência própria, possibilitando sua sustentação através das mudanças operacionais decorrentes da constante mudança do mundo moderno e a notória rotatividade dos personagens que compõem a liderança das instituições.

A teoria institucional fortalece o sistema, na busca de solidificar os conceitos mais íntimos da empresa, firmando o caminho a ser traçado, sem a premente intervenção das políticas pessoais adotadas pelos gestores que se encontram nos altos cargos de direção. Reforçar a base organizacional é o enfoque institucionalista, protegendo a estrutura criada, com vista a sua própria sobrevivência.

Utilizando a capacidade de adaptação, conceitos são trazidos de outras organizações que colheram bons frutos gerenciais. Através desse instituto denominado de mimetismo, ocorre um ajuste de formas, contribuindo para o desenvolvimento e crescimento rápido, com segurança nos acertos e decisões a serem tomadas. Busca-se diminuir a capacidade decisória do principal (que, na óptica da teoria da agência seria o detentor do poder) em nome do fortalecimento da institucionalização do órgão, num processo de aperfeiçoamento. Sustenta-se a descentralização dos agentes, que passariam a dar uma contribuição mais operacional, nos limites dos dogmas institucionais fortalecidos, que são a base construtora da teoria institucional.

TEORIA CONTINGENCIAL

A teoria contingencial se caracteriza por sua capacidade de se adaptar às mudanças do meio organizacional com o ambiente externo, buscando o equilíbrio e atingir os resultados, segundo o princípio da eficiência.

Vejamos sua definição, na óptica de Motta (2001) ⁴:

Por teoria da contingência se entende um conjunto de conhecimentos, derivados de diversos empreendimentos de pesquisa de campo, que procuraram delimitar a validade dos princípios gerais de administração e organização a situações específicas.

...

{.} Caracteriza-se por uma divisão de trabalho rígida, por uma nítida hierarquia de controle, pela concentração de autoridade de linha na cúpula administrativa, pela concentração de informações e de conhecimento no mesmo nível e pela valorização das comunicações e interações verticais entre superiores e subordinados.

Assim, o conceito de melhoria é focado na observação do somatório dos ambientes interno e externo da organização, fugindo da construção de paradigmas e havendo concentração no cuidado da análise daquele momento institucional, considerando-se as características sistêmicas que levaram àquela realidade.

Ao se considerar a teoria da contingência, a organização passa a ser vista como um sistema aberto, que está em constante interação com as relações sociais, permitindo mudanças oriundas do sistema externo à organização. Quer do ponto de vista interno, quer na visão externa, objetiva-se a composição de um processo de troca, crescimento, observação e consideração dos mecanismos interventores que podem criar soluções e gerar novos rumos à análise situacional da instituição.

No objetivo final deste artigo, podemos observar como a importância da criação de um sistema de monitoramento interno dentro da instituição pode contribuir para maior participação da sociedade na composição da Justiça, através da compreensão dos valores e problemas ali existentes.

E é com base nessas contingências (fatores externos tais como pressões sociais, competição territorial, estudo comparativo, forte atenção da mídia) que podemos aprimorar a eficiência institucional, estabelecendo uma política de relações com o usuário e outras organizações.

⁴ MOTTA, Fernando C. Prestes. “Teoria das Organizações – Evolução e Crítica”. São Paulo: Pioneira, 2001, p.25 e 26.

Existe, portanto, uma franca relação entre o órgão público, sua forma de gerenciar e o ambiente externo, numa simbiose produtiva que gera eficiência, diminui a turbulência e auxilia na busca da solução para as fraquezas internas, numa troca onde inexiste a política do perde-e-ganha, com franco desenvolvimento da tecnologia (aí se incluindo a Tecnologia da Informação).

Saindo do absoluto e convivendo com as variáveis momentâneas, isso leva a instituição ao crescimento e interação com o ambiente, numa simbiose construtiva.

1. TIPOS DE CONTROLE INTERNO: PREVISÃO LEGAL

O Estado desempenha uma intensa atividade financeira – arrecadando, despendendo e administrando recursos financeiros, mas o desenvolvimento de toda essa atividade financeira não se dá diretamente pelo Estado, mas, sim, por meio de seus organismos – órgãos e entidades públicas – que são dirigidos e administrados por agentes públicos – políticos ou administrativos, e, para isso, há que se observar as formalidades, pois as Instituições, por determinação legal, têm o dever de prestar contas de sua gestão administrativa e financeira à sociedade.

Esta prestação de contas ocorre através da publicação das demonstrações contábeis e financeiras. É nelas que se reflete o trabalho de um período de gestão desenvolvido por seus administradores. No entanto, bem antes desta publicação final, existe um trabalho que deve ser feito, no tocante ao desenvolvimento e aperfeiçoamento dos mecanismos de controle interno para garantir o cumprimento dos princípios básicos da administração pública: Legalidade, Impessoalidade, Publicidade, Economicidade, Eficiência e Eficácia.

Esse tipo de controle envolve função inerente a toda atividade administrativa. Ele é interno quando a própria administração procede ao controle sobre os seus atos, decorrendo do poder hierárquico que a organiza. É o chamado autocontrole da Administração Pública, previsto no art. 74 da Constituição Federal.

Mas, anterior a esse artigo da constituição, a Lei Federal 4.320, de 17/03/64, por meio dos seus artigos 76 a 80, já previa esse controle da execução orçamentária visando a verificar: a legalidade dos atos, a fidelidade funcional dos agentes da administração, responsáveis por bens e valores

públicos, o cumprimento do programa de trabalho, expresso em termos monetários e em termos de realização de obras e prestação de serviços.

Em seguida, o Decreto Lei 200/67, que procedeu a Reforma Administrativa, também estabeleceu que “serão organizados sob a forma de sistema as atividades de pessoal, orçamento, estatística, administração financeira, contabilidade e auditoria, e serviços gerais, além de outras atividades auxiliares comuns a todos os órgãos da administração que, a critério do Poder Executivo, necessitam de coordenação central.” (art. 30 do Dec. Lei 200/67), procedendo, assim, a uma regulamentação necessária para a estruturação do sistema de controle interno.

Portanto, a Justiça Federal, por ser uma instituição permanente, também está obrigada a ter em sua estrutura administrativa uma área responsável pelo seu controle interno. E suas atribuições são especificadas nas Resoluções nº 13, de 03/06/92 e 17, de 30/09/92.

1.1. AUDITORIA: CONCEITOS E FORMAS DE ATUAÇÃO

De acordo com a NBC T 12/CFC a

“Auditoria interna constitui um conjunto de procedimentos técnicos que tem por objetivo examinar a integridade, adequação e eficácia dos controles internos e das informações físicos, contábeis, financeiras, de recursos humanos e operacionais da Entidade”.

A auditoria governamental tem como finalidade comprovar a legalidade, legitimidade e avaliar os resultados quanto à economicidade, eficiência e eficácia da gestão orçamentárias, financeira e patrimonial nas unidades da administração direta e entidades supervisionadas da administração federal, bem como a aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado.

Entendemos que a Auditoria Interna poderá atuar de duas formas: verificando e assessorando. Verificando, ela poderá observar o cumprimento das normas e da lógica operacional dentro do horizonte presente e passado. Assessorando, cabe a ela demonstrar a existência ou não da correlação das atividades organizacionais entre diversas áreas ou setores da entidade dentro das visões presente e futura estabelecida em seu planejamento estratégico. Estando estas duas formas de atuação concatenadas e fluindo

naturalmente de forma preventiva ou *a posteriori*, cremos que tendem a ser evitadas situações tais como: não conformidades, erros, fraudes, duplicidade de funções ou tarefas, omissão de responsabilidades e falta ou inexistência de procedimentos.

Quando os trabalhos se limitam apenas à observação, acompanhamento e ao cumprimento dos princípios anteriormente descritos, para Gil (1999. p. 21) isto seria: “Auditoria Operacional que atua na revisão, avaliação e emissão de opinião quanto a processos e resultados no horizonte temporal passado e presente”⁵. E é assim que os trabalhos no âmbito das instituições públicas em sua grande maioria se pautam.

A Seção de Controle Interno, como é chamada na Justiça Federal em Pernambuco, tem atribuições de exame de processos administrativos da execução orçamentária e financeira, de diversos tipos como: folha de pagamento, diárias, ajuda de custo, substituições, indenizações, outras despesas variáveis, despesas de exercícios anteriores, auxílio (funeral-doença), outros serviços de terceiros, etc.; examinar os processos licitatórios em geral, bem como os contratos administrativos, consignando no relatório mensal as eventuais falhas detectadas; análise de procedimentos contábeis; exame dos programas de trabalho e elementos de despesa utilizados em relação à despesa empenhada; os eventos e a classificação da despesa liquidada contida nas Ordens Bancárias e etc.;

No nosso entendimento, a parte mais importante do trabalho da auditoria interna não é apontar simplesmente as não conformidades, eventuais falhas ou erros encontrados, pois isto é apenas uma parte do trabalho, sendo algo até certo ponto bastante limitado. O trabalho transcende e se reveste de maior importância quando a Auditoria Interna apresenta recomendações ou sugestões. Por não estar envolvida diretamente, de forma técnica ou “emocional”, com as atividades desenvolvidas na área sob análise, por vezes os auditores conseguem observar sob outros prismas a mesma questão, podendo, assim, sugerir ou recomendar alguma modificação que seja pertinente e aplicável. E, assim, a Auditoria Interna passa a agir de forma colaborativa e em parceria com as demais áreas e setores da instituição.

No entanto, reconhecemos que, além de atuar dentro deste conceito, é importante que se comece a disseminar internamente a implantação também daquilo que o próprio Gil (1999. p.21) chama de “Auditoria de

⁵ GIL, Antonio de Loureiro, **Auditoria Operacional e de Gestão**. São Paulo, 4ª Edição, Editora Atlas, 1999.

Gestão, que atuaria na revisão, avaliação e emissão de opinião de processos e resultados no horizonte temporal presente e futuro”. Neste caso, segundo o nosso entendimento, trabalhando de forma concomitante com o previsto no planejamento estratégico.

Há diversas conceituações sobre Auditoria de Gestão. Para Jund (2002, p.110) “Auditoria de Gestão cumpre o exame e a avaliação sobre sistemas políticos, critérios e procedimentos utilizados pela empresa na sua área de planejamento estratégico, tático e, principalmente, no plano decisório”⁶.

Pela nossa compreensão, trata-se, neste caso, de um importante instrumento de controle do Estado na busca da melhor alocação de seus recursos, não só atuando para corrigir desperdícios, a improbidade, a negligência e a omissão, mas, principalmente, antecipando-se a essas ocorrências, buscando garantir os resultados pretendidos, além de destacar os impactos e benefícios sociais advindos.

A Auditoria de Gestão, pela sua natureza, pode ser prévia, de caráter preventivo, quanto subsequente, de caráter corretivo. Quando na constatação de caráter subsequente, age em sua forma mais convencional. Quando de caráter preventivo, antecipa-se e é propositiva, dando, assim, à auditoria uma feição mais contemporânea. No entanto, é necessário que fique claro que a estrutura e concepção de uma Auditoria de Gestão são complementares da Auditoria Operacional, pois ambas, na prática, utilizam-se de instrumental técnico bastante semelhante. Entretanto, existem algumas pequenas variações em seus procedimentos e formas de abordagens, uma vez que, enquanto a Auditoria Operacional age no vetor temporal passado/presente, a Auditoria de Gestão age no vetor presente/futuro, e age assim ao caracterizar pontos de controle em áreas sensíveis ou estratégicas, ao seguir técnicas lastreadas na óptica de montagem de cenários ou na realização de simulações quanto ao cumprimento dos objetivos da área, setor ou processos sob análise.

De acordo com as conceituações feitas pelos diversos autores, chegamos à conclusão que a Seção de Controle Interno da Justiça Federal em Pernambuco realiza a Auditoria Operacional, fazendo seu controle *ex-post facto*.

⁶ JUND, Sergio. **Auditoria Conceitos, Normas, Técnicas e Procedimentos**. 4ª edição, Rio de Janeiro, Editora Impetus, 2002.

1.2. OUVIDORIA

Na Justiça Federal em Pernambuco, não dispomos, até o momento, de uma Ouvidoria formalizada, que seria um espaço para registro de críticas, sugestões, reclamações, denúncias etc., essas estabelecem um canal prático e de fácil acesso aos usuários do serviço público e a sociedade em geral.

Dispomos de caixas de sugestões, que são colocadas nos balcões das varas e setores administrativos, que recebem o cidadão para manifestação, na maioria das vezes, de reclamações, onde as mesmas são coletadas mensalmente e encaminhadas para os setores responsáveis para providências.

Dispomos, também, de um link na homepage da Justiça Federal: fale conosco, de e-mail corporativo, da intranet, de quadros de aviso nos elevadores e em pontos estratégicos.

A comunicação reflete no melhor relacionamento entre as diferentes áreas da empresa, o que reflete no final do processo em uma equipe de linha de frente com uma boa estrutura de apoio, capaz de oferecer o melhor atendimento ao cliente e uma transparência nas ações do órgão, fator importante e necessário de acordo com a Lei de Responsabilidade Social, que instituiu um novo princípio orçamentário, de cumprimento obrigatório por parte dos gestores públicos, que é a transparência.

Segundo Mileski (2003, p. 153)

Esse princípio constitui não só elemento de orientação, mas também de fiscalização quanto ao cumprimento dos objetivos orçamentários. É uma forma de controle político que está destinado ao controle social, na medida em que assegura ao cidadão a possibilidade de participar da elaboração dos planos de governo, procedendo a uma avaliação sobre a legalidade e eficiência dos atos de execução orçamentária.⁷

Conforme Mileski (idem) “a transparência tem por objetivo permitir o aperfeiçoamento do controle social. Assim, é preciso, também, assegurar os meios para que o cidadão exercite esse controle”.

No II Encontro Nacional das Ouvidorias Judiciárias, realizado nos dias 17 e 18 de julho de 2008, organizado pelo Tribunal de Justiça de Vitória-ES, o advogado João Elias de Oliveira, Presidente da Associação Brasileira

⁷ MILESKI, Hélio Saul. **O controle da Gestão Pública**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2003.

de Ouvidores, disse que para ele, o “bom governo” está baseado na democratização das políticas públicas, na descentralização do poder decisório, na avaliação pública da gestão, na modernização da atividade administrativa, na simplificação do orçamento, no fornecimento de informações à sociedade por meio tecnológico e no sistema de atendimento ao cidadão”.

Em suas palavras: “a ouvidoria pode auxiliar o gestor público responsável na identificação de áreas problemáticas e de má administração, bem como na correção e busca de qualidade no serviço. Em resumo, para o Judiciário, a ouvidoria pode trazer maior legitimação; para a Sociedade, um estímulo à maior participação e à busca da implementação dos direitos sociais e econômicos”.

Ele continua afirmando: “É necessário, porém, diferenciar as ouvidorias das corregedorias. O que parece certo é que as ouvidorias devem proporcionar contato direto do cidadão com a estrutura judiciária. Sua ferramenta principal é o diálogo, fazendo uso da persuasão racional para resolver os problemas. Coerção não combina com a ouvidoria; esse poder está reservado à corregedoria, órgão que, por óbvio, também deve valer-se do diálogo e da persuasão, mas que, em certas situações, é obrigado a resolver conflitos valendo-se de sua posição hierárquica na estrutura administrativa”.

A Emenda Constitucional nº 19, quando incorporou ao artigo 37 o princípio da Eficiência, abriu um amplo espaço para a regulamentação das Ouvidorias quando descreveu, em seu § 3º, que a Lei disciplinará as formas de participação dos usuários dos serviços públicos em geral; esse dispositivo é que tem sido referência para a criação das Ouvidorias nos Órgãos da Administração Pública, mesmo sem ter sido regulamentado.

A criação das Ouvidorias nos órgãos que já a implantaram tem sido iniciativa dos gestores públicos e tem se caracterizado como órgãos de controle interno da Administração Pública. O mais importante disso tudo é que se trata de uma medida vantajosa tendo em vista os resultados já alcançados, as melhorias já implantadas decorrentes dessas sugestões/reclamações do cidadão-usuário.

A Ouvidoria se torna um instrumento de democracia participativa, na medida que ela se torna a interlocutora do cidadão e agente de melhoria dos serviços reclamados, e da governança, contribuindo, desta forma, para a promoção de uma maior EQUIDADE SOCIAL.

1.3. CORREGEDORIA

Para Carvalho Santos, Corregedor é

O magistrado com jurisdição extraordinária permanente sobre todos os juízes inferiores e serventuários da Justiça, com atribuição de emendar-lhe os erros, punir-lhes as faltas ou abusos ⁸.

A corregedoria trata-se de uma “última fronteira” contra a impunidade de atos dolosos, quando a atuação da controladoria e da auditoria interna, por seus próprios métodos, não tenha alcançado uma prevenção absoluta.

Na Justiça Federal em Pernambuco, somos subordinados à Corregedoria do TRF da 5ª Região que foi criada pela Emenda Regimental 31 de 7 de março de 2001. O Regimento Interno do TRF é que dispõe sobre sua organização, composição e competência.

Estão, entre as atribuições do Corregedor Geral, funções de fiscalização, disciplinares, normativas e de administração em sentido estrito. A função de fiscalização é exercida mediante o controle da atividade dos órgãos e serviços judiciários e administrativos da Justiça Federal de primeira instância, para a verificação do andamento dos processos, regularidade dos serviços, observância dos prazos, zelando pelo regular exercício da atividade judiciária. Embora orientada, fundamentalmente, por propósito preventivo, a fiscalização pode ensejar a correção de atos ou procedimentos quando constatada a sua desconformidade com as normas pertinentes, ou, até mesmo, suscitar a função disciplinar, se houver indício de falta passível de punição.

Os meios típicos para o exercício da atividade de fiscalização são as correições gerais, ordinárias e extraordinárias, as inspeções e as correições parciais.

A função disciplinar do órgão corregedor, na Justiça Federal, está primordialmente, assente na condução de procedimento administrativo destinado à apuração de faltas dos juízes federais e juízes federais substitutos de primeiro grau, quando puníveis com pena de advertência e censura.

A função normativa, que também se inscreve na atividade corregedora, tem nítido caráter orientador na atividade dos órgãos e serviços da Justiça Federal de primeira instância. É exercida, primordialmente, mediante

⁸ CARVALHO SANTOS, J.M. **Repertório enciclopédico do direito brasileiro**. V.13, p.147. IN *Corregedorias do Poder Judiciário*. Vladimir Passos de Freitas (coord.). São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2003, p. 28.

provimentos, pelos quais são expedidas as normas disciplinadoras da prestação da atividade jurisdicional no primeiro grau.

A função administrativa é concernente à movimentação de magistrados, para que esta ocorra sem prejuízo à jurisdição, aprovação da escala de férias dos juízes, autorização para afastamento, designação de substitutos, etc. cancelar ou retificar portarias, ordens de serviço, instruções e outros atos baixados por Juízes de primeira instância, inclusive no exercício da Direção do Foro, ou servidores quando contrariarem a lei, ou forem inconvenientes ou inoportunos; dispor sobre serviços de plantão na sede das circunscrições judiciárias e atribuições dos respectivos juízes; exercer, na Corregedoria, as demais atribuições que lhe competirem, na conformidade da lei e de seu Regimento Interno.

1. 4. CONTROLADORIA

Segundo Nascimento e Reginato

1. A área de controladoria tem a função de promover a eficácia dessas decisões, monitorando a execução dos objetivos estabelecidos, investigando e diagnosticando as razões para a ocorrência de eventuais desvios entre os resultados alcançados e os esperados, indicando a correção de rumos, quando necessárias, e principalmente, suavizando para os gestores as imponderabilidades das variáveis econômicas, através do provimento de informações sobre operações passadas e presentes e de sua adequada comunicação, de forma a sustentar a integridade do processo decisório (Nascimento e Reginato, 2007, p. 2).⁹

A Controladoria serve de apoio gerencial, define métricas dos sistemas de informações gerenciais, de apoio às decisões e de informações de custos. Ela está voltada à eficiência e eficácia dos processos gerenciais, atua em consonância com os gestores, produzindo cenários decisórios que redundem em resultados operacionais sempre melhores. Estabelece o mapa de indicadores, que seja mais adequado às características operacionais da entidade.

Pode-se entender controladoria como o Departamento responsável pelo

⁹ NASCIMENTO, Auster Moreira, REGINATO, Luciane (orgs). “**Controladoria, um enfoque na Eficácia Organizacional**”. São Paulo: Atlas, 2007.

projeto, elaboração, implementação e manutenção do sistema integrado de informações operacionais, financeiras e contábeis de determinada entidade, mas ele não se limita a administrar o sistema contábil da empresa.

O papel da pessoa responsável pela controladoria, o “controller” seria dar apoio aos tomadores de decisão, não apenas compreende funções e relatórios contábeis.

Os pressupostos da controladoria são: transparência, equidade, prestação de contas e responsabilidade corporativa. A controladoria deve esforçar-se para garantir o cumprimento da missão e seu papel fundamental consiste em coordenar os esforços para conseguir um resultado global sinérgico, isto é, superior a soma dos resultados de cada área.

1.4.1. PRINCIPAIS ATRIBUIÇÕES DA CONTROLADORIA

- desenvolver atividades preventivas que contribuam para minimizar as falhas operacionais detectadas;
- aprimorar o conceito de melhoria contínua, através da análise dos indicadores de desempenho;
- reduzir a assimetria informacional existente dentro da instituição;
- acompanhar a aplicação do orçamento público recebido;
- estabelecer metas e controle dos resultados;
- monitorar todas as etapas do processo;
- incrementar a responsabilidade gerencial;
- assessorar a tomada de decisões pela cúpula;
- estabelecer práticas de governança corporativa;
- estudar a organização do ponto de vista político e social.

2. PROJETO DE CRIAÇÃO DE UMA CONTROLADORIA NA JUSTIÇA FEDERAL EM PERNAMBUCO

A necessidade de contar com a contribuição de um órgão centralizador, que participa como instrumento de decisão dos atos da organização, orientando e demonstrando o desempenho alcançado, tudo isso voltado à missão institucional, na busca da sua manutenção, atingindo os resultados planejados, fez com que identificássemos a possibilidade de criar uma Controladoria para auxiliar os serviços prestados pela Justiça Federal em Pernambuco.

Ao procurarmos as ferramentas facilitadoras de controle interno, percebemos, numa análise perfunctória, a carência encontrada desses instrumentos. Considerando a importância da implantação de quaisquer dos institutos que contribuem para o controle social, a Controladoria aparece como sendo principal vetor de desenvolvimento, podendo contribuir para o crescimento do órgão em busca da realização da sua missão e concreta avaliação em relação a atingir as metas estipuladas para alcançar uma prestação de serviço eficiente, eficaz e efetiva.

A Justiça Federal exerce atividades sociais na busca da eficiente prestação jurisdicional, por meio das diversas Varas Federais (algumas já especializadas, como as Varas Criminais, Executivas Fiscais e Juizados Federais Especiais). Todas essas atividades desenvolvidas (atividade-fim) são exercidas e sustentadas pela gerência administrativa, que alicerça a função jurisdicional, na aquisição de bens, capacitação de servidores, controle e distribuição do orçamento destinado (atividade-meio).

A criação de uma Controladoria facilitaria os trabalhos da Justiça Federal, criando uma simbiose perene entre a atividade-meio e a atividade-fim internamente praticadas, com vista a dar maior transparência à instituição, retratando o desempenho alcançado e fornecendo à sociedade um espelho das atividades desenvolvidas.

Através do monitoramento das práticas processuais, controlando a evolução das tarefas e checando a eficácia dos atos judiciais, poder-se-ia estabelecer dados concretos para apresentar à comunidade, facilitando a interação entre o órgão público e o usuário, contribuindo para dar transparência à instituição, abrindo as portas para o controle social, na tentativa de diminuir a atual crise do sistema judiciário que impera no Estado brasileiro.

O ambiente de controle organizacional é fator fundamental para o crescimento e fortalecimento da instituição. Segundo Nascimento (2007)

10

O ambiente de controle é consequência direta do modelo de gestão, ou seja, depende da intenção dos gestores, da maneira como estes querem conduzir a sua organização e do modo como essa intenção é

¹⁰ NASCIMENTO, Auster Moreira et all. “Teoria da Agência e Governança Corporativa”. “IN Controladoria, um enfoque na Eficácia Organizacional”, NASCIMENTO, Auster Moreira, REGI-NATO, Luciane (orgs). São Paulo: Atlas, 2007, p.97

repassada ao restante das pessoas na empresa, para que sigam as mesmas diretrizes estabelecidas pela direção.

Assim, vemos a necessidade de centralização do controle das atividades desenvolvidas pela gerência administrativa num setor específico com foco na operacionalização do modelo de gestão, pondo em prática os objetivos traçados e difundindo sua importância entre os servidores, na busca de atingir os resultados planejados.

A Controladoria funciona, dessa forma, como fonte de assessoramento constante de apoio gerencial, monitorando os projetos, acompanhando sua evolução e estudando a eficácia dos resultados obtidos.

Seu trabalho deve ser desenvolvido em conjunto com as auditorias internas realizadas, que, através dos dados catalogados obtidos, podem subsidiar a Controladoria nas propostas de inclusão de projetos, aumentando o foco nos setores mais necessitados ou suprimindo atividades desenvolvidas que não estão atingindo os resultados inicialmente estabelecidos.

ESTRUTURA DE CONTROLADORIA NA JUSTIÇA FEDERAL

Sabemos da dificuldade de inserção de novos mecanismos no serviço público, diante da burocracia instituída e resistência a métodos inovadores no sentido de ousar a utilização de novas ferramentas de apoio organizacional, especificamente voltadas à gerência do órgão público (cúpula com poder de decisão).

Entretanto, a título sugestivo, acreditamos que a criação de um modelo funcional, diretamente ligado à Direção do Foro, e subordinado à Direção da Secretaria Administrativa, que, em conjunto com o Apoio Jurídico, Setor Financeiro e Controle Interno (estes setores já existentes na Justiça Federal), podemos contribuir para uma melhor obtenção dos resultados na prestação jurisdicional.

Existe um vácuo informativo, uma seara desconhecida em que se atravancam os processos judiciais e administrativos e, por mais que haja dedicação ao trabalho e investimento em capacitação do quadro funcional, ao final, os resultados alcançados não espelham o esforço dispensado na busca da solução e melhoria do processo de prestação satisfatória do serviço social que almejamos alcançar.

Sendo assim, propomos a criação de um setor de Controladoria, em

que a figura do controller trabalharia nos projetos de melhoramento das metas, juntamente com uma equipe designada para estudar o desempenho institucional, através da elaboração de indicadores de resultados.

Inicialmente, necessária se faz a escolha da figura do controller, que precisa estar preparado para exercer tal função e ter uma visão sistêmica da instituição, conhecendo o planejamento estratégico desenvolvido, com amplo domínio sobre questões orçamentárias, financeiras e jurídicas. O objetivo é proporcionar uma simbiose entre os setores-pares (financeiro, apoio jurídico e controle interno) que subsidiariam os dados a serem estudados pelo controller, na elaboração de um projeto de análise institucional.

Não descartamos a possibilidade inicial de contarmos com o auxílio de uma consultoria especializada, para diagnosticar os maiores problemas a serem abordados e a elaboração de um relatório final onde os principais problemas seriam detectados, dando visão ampla das fraquezas e ameaças existentes, sem, contudo, deixar de relevar os pontos fortes e as oportunidades já existentes.

Muito importante frisar que os trabalhos da Controladoria devem ser desenvolvidos em conjunto com os setores já existentes que podem contribuir para a efetividade e sucesso das propostas lançadas.

A ligação direta com o Apoio Jurídico faz-se necessária porque facilitaria a legitimação dos processos a serem desenvolvidos, dentro da óptica jurídica, respeitando os conceitos fundamentais da instituição, em obediência às normas já existentes e evitando conflitos entre as atividades sugeridas e os ditames legais que o órgão público prima em exemplificar e cumprir. O Apoio Jurídico funciona como setor orientador dos limites que não devem ser ultrapassados e evita a fragmentação das informações que seriam passadas aos setores onde a Controladoria pretende atuar.

É importante estabelecermos, também, um elo fundamental entre a Controladoria e o Setor Financeiro que detém informações precisas sobre o orçamento disponível, viabilizando a execução dos projetos dentro das reais possibilidades institucionais, aqui citando a Lei de Diretrizes Orçamentárias, Lei de Responsabilidade Fiscal e Plano Plurianual. O Setor Financeiro funcionaria como órgão limitador dos gastos a serem implantados, na tentativa de elaboração de uma sistemática realizável, dentro do orçamento disponível, tornando exequível a aplicação das sugestões elaboradas nos projetos desenvolvidos. Todo projeto precisa de um orçamento inicial básico e os investimentos na modernização da instituição devem passar,

necessariamente, pela aprovação do Setor Financeiro.

O Controle Interno funciona como setor regulador das atividades desenvolvidas pelos diversos setores da organização. Nele, o gestor encontra o ambiente propício para administrar, observando os relatórios disponíveis, analisando as políticas públicas praticadas e velando pela obediência às limitações legais orçamentárias. Assim, este setor seria mais diretamente ligado às atividades a serem desenvolvidas pela Controladoria, trabalhando em conjunto na análise das demais áreas atuantes e contribuindo para passar um retrato da instituição, refletindo a forma como o órgão público vem trabalhando, diagnosticando as principais fraquezas, investindo nos pontos fortes existentes e, conseqüentemente, propiciando a elaboração de um projeto que iria espelhar a realidade da organização.

A atividade desenvolvida pelo setor administrativo – lugar onde se estabeleceria a Controladoria Judicial não pode deixar de perceber a enorme dificuldade de ir buscar, dentro das Varas Federais, os pontos emblemáticos que dificultam a eficiência da prestação jurisdicional. Este universo é de difícil penetração, pois, internamente, nas Varas Federais, os Juízes gozam de plenos poderes administrativos para decidirem as sistemáticas a serem utilizadas, gerando, assim, a criação de micro-universos totalmente diferentes e independentes, dentro da estrutura do Judiciário. Essa percepção já é antiga, na visão administrativa do Judiciário, e dificulta a solução dos problemas de ordem genérica, uma vez que cada magistrado goza de liberdade para administrar seu universo como melhor lhe aprouver.

A conscientização da necessidade de implantação de um instrumento de padronização dos processos, com o fito de agilizar e possibilitar maior transparência institucional é dificuldade a ser enfrentada pelo Núcleo de Gestão de Pessoas, em conjunto com o Setor de Treinamento e Capacitação Funcional. Faz-se necessário difundir a cultura da importância da apuração de dados concretos para elaboração dos indicadores de desempenho e isso não pode ser encarado por parte dos magistrados como ingerência administrativa nas suas particulares searas.

É de bom alvitre sugerir-se a realização de reuniões mensais para mostrar, através de relatórios, os avanços dos trabalhos desenvolvidos pela Controladoria, contando com a participação de magistrados (ou diretores de Secretaria que os representariam), em conjunto com os setores-pares diretamente ligados com as atividades da Controladoria (Setor Financeiro, Apoio Jurídico, Controle Interno, Direção do Foro e Direção da Secretaria

Administrativa), que funcionariam como uma espécie de Conselho Avaliador. Nessas reuniões, seriam mostrados os relatórios, as sugestões e conclusões apontadas pela Controladoria e o desempenho da instituição poderia ser avaliado por toda a equipe, respeitando-se as opiniões trazidas e analisando a evolução dos métodos utilizados, inclusive o desempenho atingido.

Assim, devemos considerar todas as nuances decorrentes da implantação de um projeto de tal monta, mas, os empecilhos encontrados não justificam a não aplicação de um projeto que acreditamos poder contribuir para melhor o resultado final do objetivo maior da Justiça, que perpassa pelas vaidades pessoais e funcionais para atingir sua verdadeira função: a prestação de um serviço público de qualidade, eficiente, célere, moderno e satisfatório para a sociedade.

CONCLUSÃO

Esperamos que a configuração proposta neste trabalho possa, ainda que indiretamente, agregar maior valor aos sistemas internos de controles administrativos, orçamentários e financeiros já existentes ou a serem implantados na instituição, através das atividades desenvolvidas pela Secretaria Administrativa da Seção Judiciária de Pernambuco. E que venha, também, a contribuir através de suas sugestões e recomendações para o aprimoramento e melhoria dos processos decisórios da instituição, notadamente em sua área-meio.

Entendemos, também, ser sempre um grande desafio para qualquer área rever sua linha de ação, principalmente quando os fatos que determinam a mudança continuam sendo alterados dentro de uma dinâmica contínua.

E isto será feito ao analisar cada ação, ao identificar sua importância com relação ao cumprimento da missão institucional e, ao mesmo tempo, procurar agregar valor aos serviços, ao se desvincular da sistemática de verificar tão somente o cumprimento das rotinas estabelecidas, cabendo também se atualizar permanentemente e flexibilizar a sua ação. Para tanto, deve capacitar-se e incluir neste aprendizado questões estratégicas, teóricas, não apenas operacionais. É de nosso entendimento que, ao proceder assim, estará livre do viés burocrático, e dará uma contribuição mais substancial nos processos de mudança, além de poder assessorar os gestores de forma mais efetiva.

É importante que o proposto não se restrinja apenas a mudanças na estrutura com um novo organograma. Só isto não é suficiente. Também

é fundamental que a equipe que integrará a Controladoria tenha a flexibilidade necessária para entender as pessoas, pois elas têm estilos diferentes. É preciso aprender a comunicar-se com todas as áreas da instituição, mantendo sempre os canais de interlocução abertos.

Agindo assim, contribuirá para a facilitação de um processo mais seguro ao agregar informações novas na tomada de decisões por parte dos gestores, criando um ambiente de confiança e respeito mútuos. Pois uma mudança organizacional só é completa numa instituição desde que perpassa por sua estrutura, por seu processo de tomada de decisões e, sobretudo, pelo comportamento das próprias pessoas.

E, por fim, entendemos que tal trabalho poderá resultar em possível redução de custos em processos operacionais. Qualquer redução de custos significa uma receita indireta, podendo, assim, ser revertida, em tese, para uma melhor prestação dos serviços jurisdicionais pela atividade-fim, ou seja, no trabalho realizado por seus membros: juízes, serventuários e colaboradores, para a sociedade e aos cidadãos - o fim precípuo de todo o sistema.

REFERÊNCIAS

- FONTES Fº, Joaquim Rubens. **Governança Organizacional Aplicada ao Setor Público**. VIII Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá, 28-31 Oct. 2003. Sítio: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/clad0047108.pdf>. Acesso em 04/08/07.
- FREITAS, Vladimir Passos de. **Corregedorias do Poder Judiciário**. São Paulo, Editora Revista dos Tribunais, 2003.
- GIL, Antonio de Loureiro, **Auditoria Operacional e de Gestão**. São Paulo, 4ª Edição, Editora Atlas, 1999.
- JUND, Sergio. **Auditoria Conceitos, Normas, Técnicas e Procedimentos**, 4ª edição, Rio de Janeiro, Editora Impetus, 2002.
- LIMA, Aline Nast de et all. **Teoria da Agência e Governança Corporativa**. “IN Controladoria, um enfoque na Eficácia Organizacional”, NASCIMENTO, Auster Moreira, REGINATO, Luciane (orgs). São Paulo: Atlas, 2007, p.76.
- MILESKI, Hélio Saul. **O controle da Gestão Pública**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2003.
- MOTTA, Fernando C. Prestes. **Teoria das Organizações – Evolução e**

Crítica. São Paulo: Pioneira, 2001, p.25 e 26.

NASCIMENTO, Auster Moreira e REGINATO, Luciane (Organizadores).

Controladoria: um enfoque na eficácia organizacional. São Paulo: Atlas, 2007.

BIBLIOGRAFIA

BRISOLA, Josué. **Teoria do Agenciamento na Contabilidade - A Contabilidade e o Processo de Comunicação.** Sítio: <http://www.milenio.com.br/siqueira/Trab.125.doc>. Acesso em 31/07/07.

Brasil, Constituição da República Federativa do, (1988).

CARDOSO, Antonio Semeraro Rito. **As relações entre a administração pública e os cidadãos.** Sítio: <http://www.desafios.org.br/Edicoes/5/artigo13070-1.asp>. Acesso em 02/08/2007.

QUEIROZ, Mário César. **Aprimoramento das atividades da coordenação de auditoria e controle do Ministério Público de Pernambuco.** Monografia de final de curso MBA Executivo em Administração Judiciária, Faculdade Maurício de Nassau. 2007. Não publicada.

ROSSETTO, Adriana Marques; ROSSETO, Carlos Ricardo. **Teoria Institucional e Dependência de Recursos na Adaptação Organizacional: Uma Visão Complementar.** Sítio: <http://www.rae.com.br/redirect.cfm?ID=1869>. Acesso em 04/08/07.

SÁ, Antonio Lopes de. **Curso de Auditoria.** 10ª edição, SÃO PAULO, Editora Atlas, 2002.

VASCONCELOS, Flávio Carvalho de; CLÓVIS L., Machado da Silva. **Fórum - A Teoria Institucional em Um Contexto Brasileiro: Dinâmicas de Inovação e Imitação.** Sítio: <http://www.rae.com.br/redirect.cfm?ID=3644>. Acesso em 31/07/07.