

# CONTROLE DA ATIVIDADE FINANCEIRA NO JUDICIÁRIO 5.0

6.1. Estrutura jurídica atual do controle da atividade financeira do Poder Judiciário. 6.1.1. Base constitucional e legal. 6.1.2. Atos normativos do CNJ. 6.1.3. Síntese do sistema normativo do controle da atividade financeira do Poder Judiciário. 6.2. Problemas, desafios e oportunidades. 6.2.1. Medição de resultados. 6.2.2. Centralização e padronização de dados. 6.2.3. Novas tecnologias. 6.2.4. Compreensão da prestação de contas. 6.2.5. Gigantismo da estrutura controlada no Judiciário. 6.2.6. Inovação, tentativas e erros. 6.2.7. Economicidade do controle. 6.2.8. Crise econômico-financeira. 6.2.9. Insegurança jurídica. 6.2.10. Assimetria de informações. 6.3. Princípios e boas práticas do controle da atividade financeira no Judiciário 5.0. 6.3.1. Princípio do foco no usuário. 6.3.1.1. Pesquisas, eventos e obras coletivas. 6.3.1.2. Tecnologia para mitigar a assimetria de informação. 6.3.1.3. Gestão bimodal. 6.3.1.4. Crowdsourcing. 6.3.2. Princípio da segurança. 6.3.2.1. Pesquisas pós-fiscalizações. 6.3.2.2. Serviço de divulgação de entendimentos. 6.3.2.3. Enunciados conjuntos. 6.3.2.4. Serviço de atendimento aos gestores. 6.3.3. Princípio da fiscalização por resultados e riscos. 6.3.3.1. Auditorias preditivas, prescritivas e contínuas. 6.3.3.2. Geocontrole. 6.3.3.3. Kanban. 6.3.4. Princípio da orientação. 6.3.4.1. Programa InovaTCU. 6.3.4.2. Gamificação. 6.3.5. Princípio da independência. 6.3.5.1. Comitês técnicos de auditoria com mandatos. 6.3.5.2. Afastamento de nomeações meramente políticas. 6.3.5.3. Autonomia administrativa e orçamentária com garantia da Alta Administração. 6.3.6. Princípio da harmonização. 6.3.6.1. Controle como plataforma. 6.3.6.2. Design organizacional. 6.3.7. Princípio da prestação de contas e transparência. 6.3.7.1. Comunicação visual e digital. 6.3.7.2. Auditorias temáticas. 6.3.7.3. Audiências públicas.

Completando o ciclo orçamentário, analisaremos neste capítulo o controle da atividade financeira do Poder Judiciário, seguindo a mesma forma utilizada nos capítulos anteriores envolvendo o planejamento (Capítulo 4) e a execução do orçamento (Capítulo 5).

Assim, partiremos de sua estrutura jurídica para compreendermos, em seguida, os desafios, problemas e oportunidades existentes em suas atividades atualmente, a fim de que, ao final, possamos apontar os princípios e as boas práticas que permitem, por meio da incorporação de conhecimentos da inovação e da governança, a realização de um controle capaz de contribuir para a construção do Judiciário 5.0 no Brasil.

Podemos começar definindo o controle da atividade financeira como o conjunto de atos praticados pela própria administração e por entes externos com o objetivo de garantir sua constitucionalidade, sua legalidade, sua legitimidade e sua economicidade.

O controle e a fiscalização da gestão pública decorrem diretamente do Estado de Direito (art. 1.º da CF/1988), uma vez que este, ao subordinar também os atos estatais ao império da lei, impõe a existência de mecanismos que garantem o cumprimento dessa imposição.

Portanto, o controle alcança todas as demais etapas do ciclo orçamentário, que são o planejamento e a execução, verificando se as normas aplicáveis estão sendo devidamente observadas.

O controle do planejamento orçamentário implica fiscalização sobre a correta elaboração do Plano Plurianual, da Lei de Diretrizes Orçamentárias e da Lei Orçamentária Anual, tal como determina a Constituição Federal e as normas gerais sobre as finanças públicas (item 4.1.1 *supra*).

Também devem ser aplicadas todas as normas expedidas pelo CNJ a respeito do planejamento, tais como a que determina a utilização da gestão estratégica em todo o Judiciário, a que estimula e garante a participação de juizes, servidores e de toda a sociedade no planejamento do Poder Judiciário, bem como a que cria a Rede de Governança Colaborativa (item 4.1.2 *supra*).

Por sua vez, o controle da execução orçamentária nas palavras de Kiyoshi Harada significa:

[...] verificar a compatibilidade entre o planejado e o que está sendo executado. Daí por que as metas anuais de receitas são desdobradas em metas bimestrais de arrecadação, como determina o art. 13 da LRF, exatamente para possibilitar a elaboração da programação financeira com o respectivo cronograma de execução mensal de reembolso<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> HARADA, Kiyoshi. *Direito financeiro e tributário*. 24. ed. São Paulo: Atlas, 2015. p. 86.

Para melhor compreensão do que é o controle da atividade financeira do Estado, podemos classificá-lo quanto ao Poder que o exerce, quanto ao momento em que é realizado e quanto ao órgão que o executa.

Quanto ao Poder que o exerce, o controle pode ser administrativo, legislativo e judiciário, quando, respectivamente, realizado pelo Poder Executivo, pelo Poder Legislativo e pelo Poder Judiciário.

No tocante ao momento em que o controle é realizado, há os controles prévio, concomitante e subsequente, tendo como referência o momento da prática do ato controlado.

Por fim, quanto à situação do órgão que o executa, temos os controles interno e externo. O controle interno é realizado por órgãos da mesma estrutura organizacional controlada e o controle externo por órgãos que não pertencem àquela estrutura.

O controle externo, por sua vez, pode ser subdividido em controle externo do Legislativo, controle externo do Tribunal de Contas e controle externo social, e o primeiro é realizado pelo Poder Legislativo sobre toda a Administração Pública com o auxílio dos tribunais de contas, envolvendo os três Poderes; o segundo é exercido diretamente pelos tribunais de contas ao julgar a prestação de contas de agentes públicos; e o último é feito de forma direta pela sociedade.

Passemos ao estudo da estrutura jurídica atual do controle da atividade financeira do Poder Judiciário, quando poderemos aprofundar o detalhamento dessas espécies de controles.

## **6.1 ESTRUTURA JURÍDICA ATUAL DO CONTROLE DA ATIVIDADE FINANCEIRA DO PODER JUDICIÁRIO**

O Poder Judiciário possui autonomia administrativa e financeira garantida pela Constituição Federal (art. 99), que não pode ser mitigada nem mesmo pelo poder constituinte reformador (art. 60, § 4.º, III).

No entanto, essa autonomia não impede o controle, inclusive externo, de tais atividades, mas, ao revés, a própria Constituição Federal o impõe expressamente, como determinam seus arts. 70 e 71.

Ademais, de forma inovadora, a Constituição Federal de 1988 determinou que cada um dos Poderes deve manter um sistema próprio e integrado de controle interno (art. 74).

Vejam, então, como está estruturada juridicamente essa atividade controladora para o Poder Judiciário.

### 6.1.1 Base constitucional e legal

A Constituição Federal de 1988 deixa claro que o Brasil é um Estado Democrático de Direito, cujo poder emana totalmente de seu povo, que o exerce diretamente ou por intermédio de seus representantes devidamente eleitos (art. 1.º e seu parágrafo único).

Portanto, constatamos que todos devem sujeitar-se à Constituição e às leis do País, bem como à respectiva fiscalização e controle, incluindo, evidentemente, o próprio Estado e, assim, também o Poder Judiciário em suas atividades jurisdicionais e administrativas, mesmo, como visto, possuindo autonomia administrativa e financeira.

Afinal, como destacou o Supremo Tribunal Federal:

A administração financeira do Judiciário não está imune ao controle, na forma da Constituição, da legalidade dos dispêndios dos recursos públicos; sujeita-se não apenas à fiscalização do Tribunal de Contas e do Legislativo, mas também às vias judiciais de prevenção e repressão de abusos, abertas não só aos governantes, mas a qualquer do povo, incluídas as que dão acesso à jurisdição do Supremo Tribunal (CF, art. 102, I, *n*)<sup>2</sup>.

A própria Constituição Federal diz que toda pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos deverão prestar contas aos órgãos competentes (art. 70, parágrafo único), determinando a criação de controles internos e externos para tanto (art. 70, *caput*).

O controle interno é, nas palavras de Hely Lopes Meirelles, “todo aquele realizado pela entidade ou órgão responsável pela atividade controlada, no âmbito da própria Administração”; e continua:

[...] assim, qualquer controle efetivado pelo Executivo sobre seus serviços ou agentes é considerado *interno*, como *interno* será também o controle do Legislativo ou do Judiciário, por seus órgãos de administração, sobre seu pessoal e os atos administrativos que pratique<sup>3</sup>.

---

<sup>2</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 691 MC. Tribunal Pleno. Relator: Min. Sepúlveda Pertence. Brasília, sessão de 22.04.1992, *DJ* 19.06.1992.

<sup>3</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro* cit., p. 699.

A Constituição Federal determina que os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário deverão manter um sistema integrado de controle interno com as seguintes finalidades (art. 74): I – avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União; II – comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado; III – exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União; e IV – apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

A Lei 4.320/1964 também disciplina o controle interno em seus arts. 76 a 80.

Esse tipo de controle baseia-se no princípio da hierarquia, segundo o qual as autoridades superiores devem supervisionar seus subalternos, encampando ou revendo os atos destes, podendo ser realizado de maneira prévia, concomitante ou subsequente em relação ao ato fiscalizado (art. 77 da Lei 4.320/1964).

Ademais, o controle interno auxilia as atividades do controle externo, e haverá responsabilidade solidária daquele que praticou a irregularidade com o responsável pelo controle interno que não der ciência daquela ao Tribunal de Contas (art. 74, parágrafo 1.º, da CF/1988).

Determina, ainda, a Lei 4.320/1964 que, além da prestação de contas anual, poderá ser realizado, a qualquer tempo, levantamento, prestação ou tomada de contas de todos os responsáveis por bens ou valores públicos (art. 78).

No Poder Judiciário, como observa Conti, o controle interno tem sido efetivado de forma difusa, sendo criados órgãos de controle interno em cada um dos Tribunais Superiores e estruturados sistemas em cada um de seus ramos de justiça<sup>4</sup>.

Exemplificando, no âmbito da Justiça Federal, há um Sistema de Controle Interno, cujo órgão central é a Secretaria de Auditoria Interna do Conselho da Justiça Federal, conforme estabelecido na Lei 11.798/2008 e na Resolução CJF 85/2009, o qual tem por objetivo zelar pela gestão orçamentária, financeira e patrimonial do Conselho e da Justiça Federal de primeiro e segundo graus sob os aspectos da legalidade, legitimidade, eficiência, eficácia e economicidade, além de apoiar o controle externo e o CNJ no exercício de sua missão institucional, competindo-lhe a orientação normativa, a supervisão técnica, a fiscalização e

---

<sup>4</sup> CONTI, José Maurício. *A autonomia financeira do Poder Judiciário*. 2. ed. São Paulo: Blucher, 2019. p. 122.

coordenação de atividades pertinentes à boa e regular aplicação dos recursos públicos alocados às unidades da Justiça Federal, realizadas por meio da atuação proativa, mediante ações de caráter preventivo, e da salvaguarda da regularidade da gestão.

Nesse sistema, cada tribunal regional federal e cada seção judiciária deverão ter seus órgãos próprios de controle, seguindo as orientações do órgão central e ficando diretamente vinculadas às suas respectivas autoridades máximas.

As Justiças Estaduais, em razão da autonomia dos Estados, seguem as normas gerais contidas na Constituição Federal, na Lei 4.320/1964 e na LRF (Lei Complementar 101/2000), mas organizam de formas diferentes seus órgãos de controle interno, sendo destacado por Conti que, “em alguns Estados, o Poder Judiciário dispõe de controle em cada um dos Tribunais que o compõem, e em outros, há um sistema de controle interno único”<sup>5</sup>.

Assim, observamos que o controle interno é o que permite a cada estrutura organizacional zelar diretamente pela regularidade de sua atividade administrativa e financeira.

Por seu turno, o controle externo, como visto, é aquele exercido pelo Poder Legislativo em relação ao julgamento das contas prestadas anualmente pelo chefe do Poder Executivo, mas também é o realizado diretamente pelos tribunais de contas e o controle social.

Portanto, quanto ao controle das contas do Poder Judiciário, há que se diferenciar o controle feito pelo Legislativo das contas prestadas pelo chefe do Executivo (arts. 49, IX e X, e 71, I, da CF/1988; arts. 81 e 82 da Lei 4.324/1964; art. 36 e seu parágrafo único da Lei 8.443/1992) daquele exercido diretamente pelo Tribunal de Contas ao julgar as contas de cada ordenador de despesa do Judiciário (art. 71, II, da CF/1988).

Alguns, como destaca Federighi, defendem que o Poder Judiciário presta também contas naquele primeiro modelo por meio do chefe do Executivo, cujas “contas, em verdade, são apresentadas ao Poder Legislativo de forma global, ou seja, elas abrangem *toda a Administração Pública*”<sup>6</sup> e são julgadas anualmente após parecer do Tribunal de Contas.

---

<sup>5</sup> CONTI, José Maurício. *A autonomia financeira do Poder Judiciário* cit., p. 123.

<sup>6</sup> FEDERIGHI, Wanderley José. Notas sobre a fiscalização financeira e orçamentária e o Poder Judiciário; o controle interno, controle externo, controle social e a atuação do Conselho Nacional de Justiça. In: CONTI, José Maurício (coord.). *Poder Judiciário: orçamento, gestão e políticas públicas*. São Paulo: Almedina, 2017. v. 1, p. 382.

Essas contas prestadas pelo chefe do Executivo compreendem “os balanços gerais da União” e o “relatório do órgão central do sistema de controle interno do Poder Executivo” sobre a execução das leis orçamentárias (parágrafo único do art. 36 da Lei 8.443/1992).

No entanto, o Supremo Tribunal Federal entendeu que apenas as contas do chefe do Poder Executivo é que são apreciadas pelo Legislativo<sup>7</sup>, restando o segundo modelo para a prestação de contas pelo Poder Judiciário.

Nesse segundo modelo, a Constituição Federal determina que compete ao Tribunal de Contas da União, entre outras coisas, “julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público” (art. 71, III), podendo, inclusive, “aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei, que estabelecerá, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado ao erário” (art. 71, VIII).

Assim, todos os ordenadores de despesas do Poder Judiciário, incluindo os presidentes dos tribunais, devem prestar contas anuais aos tribunais de contas, que as julgarão, podendo aplicar as punições legalmente previstas no caso de irregularidades.

Portanto, apenas os chefes do Poder Executivo é que não têm suas contas julgadas pelos tribunais de contas, os quais, apesar de divergências doutrinárias a respeito, têm sido considerados órgãos constitucionais não jurisdicionais autônomos e não pertencentes a nenhum dos Poderes da República<sup>8</sup>.

Na esfera estadual, deve ser adotado modelo simétrico ao estabelecido para o âmbito federal, como decidiu o Supremo Tribunal Federal:

---

<sup>7</sup> O Supremo Tribunal Federal declarou a inconstitucionalidade do art. 56 da Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), que dizia: “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”. O julgamento desta ação (ADI 2.324) foi realizado em 22 de agosto de 2019 e reconheceu que todas as contas do Poder Judiciário devem ser julgadas diretamente pelo Tribunal de Contas.

<sup>8</sup> Defendendo tal posição: BRITTO, Carlos Ayres. *O regime constitucional dos tribunais de contas*. Belo Horizonte: Fórum, 2018. Disponível em: <https://www.editoraforum.com.br/noticias/o-regime-constitucional-dos-tribunais-de-contas-ayres-britto/>. Acesso em: 23 out. 2018.

Tribunal de Contas dos Estados: competência: observância compulsória do modelo federal: inconstitucionalidade de subtração ao Tribunal de Contas da competência do julgamento das contas da mesa da Assembleia Legislativa – compreendidas na previsão do art. 71, II, da CF, para submetê-las ao regime do art. 71 c/c o art. 49, IX, que é exclusivo da prestação de contas do chefe do Poder Executivo<sup>9</sup>.

Esses controles externos feitos pelo Legislativo e pelos tribunais de contas podem ser concomitantes ou posteriores à prática do ato fiscalizado, e o controle prévio obrigatório, tal qual existia na Constituição Federal de 1946 (art. 77, §§ 1.º e 2.º), não mais subsiste na atual.

Além dessas espécies de controle externo analisadas, há que se considerar, como dito anteriormente, o chamado controle social ou privado, aquele feito diretamente pela sociedade, com base no que preconiza o § 2.º do art. 74 da CF/1988, que dispõe: “qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União”.

Com efeito, autorizam-se as pessoas para, de forma individual ou coletiva, fazendo uso de seu direito à informação pública (art. 5.º, XXXIII, da CF/1988), de seu direito de petição (art. 5.º, XXXIV, da CF/1988), de seu direito de comunicação dos atos de improbidade administrativa (art. 14 e seus parágrafos da Lei 8.429/1992), bem como de sua legitimidade para o ajuizamento de ações populares (art. 5.º, LXXIII, da CF/1988), fiscalizar a atividade administrativa e financeira dos agentes públicos.

Portanto, de acordo com a Constituição Federal e as leis supramencionadas, o controle externo da atividade financeira do Poder Judiciário ocorre das seguintes formas: pela análise global da prestação de contas de governo feita pelo chefe do Executivo anualmente, pelos julgamentos de suas contas prestadas anualmente feitos pelos tribunais de contas e pelo controle social<sup>10</sup>.

---

<sup>9</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 849. Tribunal Pleno. Relator: Min. Sepúlveda Pertence. Brasília, sessão de 11.02.1999, DJ 23.04.1999.

<sup>10</sup> O Tribunal de Contas da União referenda tal entendimento ao expor em seu “Relatório e Pareceres Prévios sobre as Contas do Governo da República – Exercício de 2018” o seguinte: “Registre-se que o TCU emite parecer prévio apenas sobre as contas prestadas pelo chefe do Poder Executivo, pois as contas atinentes aos Poderes Legislativo e Judiciário e ao Ministério Público são efetivamente por este órgão julgadas, em consonância com decisão do Supremo Tribunal Federal publicada no *Diário da Justiça* de 21.08.2007 ao deferir medida cautelar no âmbito da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 2.238-5/DF” (Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A81881F6B4849B5016BFB1C-C40562E2>. Acesso em: 23 out. 2019).

Tanto o controle interno quanto o externo devem, de acordo com a Constituição Federal, realizar a fiscalização financeira, patrimonial, orçamentária, contábil e operacional da atividade também do Judiciário, fazendo-o com relação aos parâmetros da legalidade, legitimidade e economicidade (art. 70, *caput*).

Logo, os controles examinarão a regularidade dos registros contábeis dos órgãos públicos, os quais deverão respeitar as normas técnicas de contabilidade e escrituração e os detalhamentos exigidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal (art. 50 da Lei Complementar 101/2000)<sup>11</sup>.

A contabilidade pública deve ser organizada a fim de permitir o acompanhamento de toda a execução orçamentária, a identificação do patrimônio do ente público, a determinação de custos, o levantamento dos balanços gerais, bem como a análise e interpretação dos resultados econômicos e financeiros (arts. 83 a 106 da Lei 4.320/1964).

Essas informações devem ser disponibilizadas, inclusive pelo Poder Judiciário, conforme periodicidade, formato e sistemas estabelecidos pelo órgão central de contabilidade da União e com divulgação pública por meios eletrônicos (§§ 2.º e 6.º do art. 48 da Lei Complementar 101/2000).

Assim, os controles verificarão o montante de recursos que entrou e saiu de determinado órgão e examinarão se as despesas públicas foram realizadas dentro dos limites autorizados no orçamento.

Também fiscalizarão a regularidade formal das despesas públicas e analisarão o aumento ou a diminuição do patrimônio público no período.

Quanto aos parâmetros, os controles identificarão se a atividade financeira observou toda a legislação aplicável (exame de legalidade), mas também se houve um real atendimento ao interesse público em cada despesa realizada (exame de legitimidade) e se esta era justificável numa análise da relação existente entre seu custo e o benefício proporcionado (exame da economicidade).

Ricardo Lobo Torres, destacando a novidade da Constituição de 1988 quanto ao controle da legalidade, economicidade e legitimidade, explica mais detalhadamente tais conceitos da seguinte forma<sup>12</sup>:

---

<sup>11</sup> O Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP) veicula as normas gerais a serem seguidas pelos gestores dos três níveis de governo a respeito, dentre outros temas, de conceitos, regras e procedimentos de reconhecimento e apropriação das receitas e despesas orçamentárias, estando disponível no endereço [http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documentos/10180/695350/CPU\\_MCASP+8%C2%AA%20ed+-+publica%C3%A7%C3%A3o\\_com+capa\\_2vs/4b3db821-e4f9-43f8-8064-04f5d778c9f6](http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documentos/10180/695350/CPU_MCASP+8%C2%AA%20ed+-+publica%C3%A7%C3%A3o_com+capa_2vs/4b3db821-e4f9-43f8-8064-04f5d778c9f6). Acesso em: 23 out. 2019.

<sup>12</sup> TORRES, Ricardo Lobo. O Tribunal de Contas e o controle da legalidade, economicidade e legitimidade. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, ano 31, n. 121, p. 265-271, 1994.

O controle da legalidade implica, em uma primeira acepção, o exame da adequação da gestão financeira ao orçamento e às leis materiais dos tributos e da despesa pública, o que compreende inclusive o controle dos atos normativos da administração. Abrange, também, o exame formal das contas, seus aspectos de certeza, exatidão e correção de números e cálculos. O controle da legalidade implica ainda o da *superlegalidade*, ou seja, o da *constitucionalidade* das leis e atos administrativos.

O controle da economicidade, relevante no direito constitucional moderno, em que o orçamento está cada vez mais ligado ao programa econômico, inspira-se no *princípio do custo/benefício*, subordinado à ideia de justiça, que deve prevalecer no fornecimento de bens e serviços públicos. Com efeito, o princípio do custo/benefício significa que deve haver adequação entre receita e despesa, de modo que o cidadão não seja obrigado a fazer maior sacrifício e pagar mais impostos para obter bens e serviços que estão disponíveis no mercado a menor preço; as correntes teóricas americanas da *new public finance* e da *public choice* vêm desenvolvendo esses aspectos, que se projetaram para o tema do controle de contas.

O controle da *legitimidade* é o que se exerce sobre a *legalidade* e a *economicidade* da execução financeira e orçamentária. As finanças públicas no Estado social de direito, que, ao contrário do Estado guarda-noturno ou do Estado liberal do século passado, têm a sua dimensão intervencionista e assistencialista, não se abrem apenas para a tomada de contas ou para o exame formal da legalidade, senão que exigem também o controle de gestão, a análise de resultados e a apreciação da justiça e do custo/benefício, a ver se o cidadão realmente obtém a contrapartida do seu sacrifício econômico.

Todo esse controle é feito não apenas para as despesas públicas comuns, mas também para as subvenções e para as renúncias de receitas (art. 70, *caput*, da CF/1988).

No mais, para garantir o controle adequado da atividade financeira do Estado, a LRF determina, entre outras formas, que seja dada divulgação ampla, inclusive por meios eletrônicos, de todos os planos, leis orçamentárias, prestações de contas e respectivos pareceres, relatórios de execução orçamentária e de gestão fiscal, bem como de versões simplificadas desses documentos (art. 48).

A transparência para o controle da atividade financeira do Estado é também objeto da Lei 12.527/2011, conhecida como Lei de Acesso à Informação, que deixou claro ser a publicidade regra e o sigilo exceção, no que diz respeito aos dados, processados ou não, da Administração Pública.

A Lei de Acesso à Informação determinou que os dados públicos fossem divulgados por iniciativa do próprio Estado, independentemente de requerimento, utilizando principalmente a *internet*, o que se denomina transparência ativa.

O Decreto 7.724/2012, que regulamenta a Lei de Acesso à Informação, determina que os órgãos e entidades do Poder Executivo Federal deverão publicar o seguinte rol mínimo de informações nos seus sítios eletrônicos: a) estrutura organizacional e competências dos órgãos, além dos endereços e telefones de suas unidades e horários de atendimento ao público; b) programas, projetos, ações, obras e atividades, indicando a unidade responsável, principais metas e resultados e indicadores (se existirem); c) repasses ou transferências de recursos financeiros; d) execução orçamentária e financeira detalhada; e) procedimentos licitatórios, com os contratos celebrados e notas de empenho emitidas; f) remuneração recebida por servidores e empregados públicos de maneira individualizada; g) respostas a perguntas mais frequentes da sociedade; h) contato da autoridade de monitoramento da Lei de Acesso à Informação na instituição e informações sobre o Serviço de Informações ao Cidadão; e i) informações classificadas e desclassificadas, nos termos do art. 45, I e II, desse mesmo Decreto.

Ademais, o acesso às informações públicas deverá ser assegurado por meio de um serviço específico de informações aos cidadãos, em local adequado para atender e orientar as pessoas sobre a tramitação de documentos, requerimentos de informações e com relação ao próprio acesso aos dados.

Trata-se, portanto, de mais uma importante ferramenta utilizada para o controle das atividades administrativas e financeiras do Estado, sobretudo para o controle social.

Há, portanto, nos âmbitos constitucional e legal, uma forte base normativa para o controle das atividades administrativas e financeiras do Judiciário atualmente.

Por fim, relembremos que a Constituição Federal de 1988, por meio da Emenda Constitucional 45/2004, determinou que essa atividade administrativa e financeira do Poder Judiciário também passaria a ser controlada pelo então criado CNJ (item 1.1.3.5 *supra*), o qual passou a editar atos normativos a respeito, ampliando a estrutura jurídica desse controle.

Vejamos seus detalhes.

## 6.1.2 Atos normativos do CNJ

O CNJ, como órgão de controle da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário (§ 4.º do art. 103-B da CF/1988), tem como uma de suas atribuições a de zelar pela observância dos princípios da administração pública e,

em especial, pela legalidade dos atos administrativos praticados por membros ou órgãos desse Poder, excetuado o Supremo Tribunal Federal, podendo, inclusive, “desconstituí-los, revê-los ou fixar prazo para que se adotem as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, sem prejuízo da competência do Tribunal de Contas da União” (art. 103-B, § 4.º, II, da CF/1988).

Apesar das polêmicas a respeito<sup>13</sup>, o Supremo Tribunal Federal pacificou a questão, entendendo ser constitucional sua criação pela Emenda 45/2004<sup>14</sup>.

Assim, no exercício pleno dessas atribuições, o CNJ tem editado diversos atos normativos.

Em 8 de setembro de 2009, foi publicada a Resolução CNJ 86, que, buscando efetivar a integração entre os controles internos dos tribunais, dispôs sobre a organização e funcionamento dessas unidades, disciplinando as diretrizes, os princípios, conceitos e normas técnicas necessárias.

Por meio dessa norma, o CNJ determinou que os tribunais deveriam criar unidades ou núcleos de controle interno vinculados diretamente às respectivas presidências, atuando com os seguintes objetivos: I – avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual respectivo; II – acompanhar e avaliar a execução orçamentária e os programas de gestão; III – verificar a observância e comprovação da legalidade dos atos de gestão e avaliar os resultados, especialmente quanto à eficiência e à eficácia das ações administrativas, relativas à gestão orçamentária, financeira, patrimonial e de pessoal, nos seus vários órgãos; IV – examinar as aplicações de recursos públicos alocados por entidades de direito privado; e V – subsidiar meios e informações, bem como apoiar o controle externo e o CNJ no exercício de sua missão institucional.

Esses órgãos de controle interno deverão exercer suas atividades observando a Constituição Federal e as normas infraconstitucionais aplicáveis, bem como, identificadas as peculiaridades locais, as regras do manual de controle interno, que seria editado pela Corregedoria Nacional de Justiça.

Por fim, a Resolução CNJ 86/2009 determinou aos tribunais que editassem os atos administrativos necessários para seu cumprimento, seja para implantar suas unidades ou núcleos de controle interno, seja para adaptar sua estrutura existente às novas normas.

---

<sup>13</sup> Para maiores detalhes sobre a polêmica: CONTI, José Maurício. *A autonomia financeira do Poder Judiciário* cit., p. 125-133; MORAES, Alexandre de. Controle externo do Poder Judiciário – inconstitucionalidade. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, ano 35, n. 140, p. 59-64, out./dez. 1998.

<sup>14</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 3.367-1/DF. Tribunal Pleno. Relator: Min. Cezar Peluso. Brasília, sessão de 13.04.2005, DJ 17.03.2006.

Posteriormente, a Resolução CNJ 102, de 15 de dezembro de 2009 (alterada em parte pela Resolução CNJ 151/2012), considerando a importância da publicação de informações referentes à gestão orçamentária e financeira do Judiciário para o efetivo controle social dessas atividades, determinou que todos os órgãos desse Poder sujeitos à sua atuação deveriam publicar em seus sítios na *internet* e encaminhar ao CNJ: I – os dados de sua gestão orçamentária e financeira detalhados conforme o art. 2.º; II – as informações sobre as respectivas estruturas remuneratórias, quantitativos de pessoal efetivo e comissionado, e origem funcional dos ocupantes dos cargos em comissão detalhados conforme o art. 3.º; III – a relação de membros da magistratura e demais agentes públicos; IV – a relação dos empregados de empresas contratadas em exercício nos órgãos; e V – a relação dos servidores e/ou empregados não integrantes do quadro próprio em exercício no órgão, excluídos os ocupantes de cargo em comissão ou função de confiança.

Quanto à Justiça Federal, os dados da primeira instância deverão ser informados pelos respectivos tribunais separados por Seção Judiciária, podendo o Conselho da Justiça Federal publicar quadros consolidados referentes aos Tribunais Regionais Federais.

Esse quadro consolidado também poderá ser apresentado pelo Conselho Superior da Justiça do Trabalho.

Todas as informações deverão ser publicadas observando os prazos diversos fixados no art. 4.º da Resolução.

Por fim, a Resolução CNJ 102/2009 determina que essas informações obtidas serão utilizadas para a realização de comparação entre os órgãos judiciários e orientação, pelo CNJ, quanto ao aperfeiçoamento dos procedimentos de gestão.

Em 1.º de março de 2013, diante das inovações e dos aperfeiçoamentos existentes na área de controle interno nos demais Poderes e entendendo ser necessário buscar a excelência nas atividades de auditoria, inspeção administrativa e fiscalização no Poder Judiciário, o CNJ editou a Resolução 171, que disciplinou e padronizou normas técnicas a respeito.

Posteriormente, o CNJ editou as Resoluções 308 e 309, ambas de 11 de março de 2020, revogando a Resolução 171.

A Resolução 308/2020 organiza as atividades de auditoria interna do Poder Judiciário, sob a forma de sistema (Sistema de Auditoria Interna do Poder Judiciário – SIAUD-Jud), e cria a Comissão Permanente de Auditoria.

A Resolução 309/2020 aprova as chamadas “Diretrizes Técnicas das Atividades de Auditoria Interna Governamental do Poder Judiciário – DIRAUD-Jud”,

que devem ser observadas pelos conselhos e tribunais sujeitos a seu controle, as quais estabelecem os princípios, os conceitos e os requisitos fundamentais para a prática profissional da atividade de auditoria interna.

Quanto à atuação dos auditores internos, a Resolução 309 determina que deverá pautar-se pelos seguintes princípios éticos: I – integridade; II – proficiência e zelo profissional; III – autonomia técnica e objetividade; IV – respeito, integridade e idoneidade; V – aderência às normas legais; VI – atuação objetiva e isenta; e VII – honestidade.

Determinou, ainda, que as unidades de auditoria interna devem “avaliar a adequação e a eficácia da governança, da gestão, do gerenciamento de riscos e comprovar a integridade e adequação dos controles internos administrativos, quanto aos aspectos de eficiência, eficácia e economicidade da gestão orçamentária, financeira, patrimonial, operacional, contábil e finalística” (art. 23, parágrafo único, da Resolução 309).

A Resolução CNJ 309/2020 diz que as auditorias poderão ser executadas de maneira direta, indireta, integrada ou terceirizada, classificando-as, ainda, da seguinte forma:

I – Auditoria de Conformidade ou Compliance – com o objetivo de avaliar evidências para verificar se os atos e fatos da gestão obedecem às condições, às regras e aos regulamentos aplicáveis; II – Auditoria Operacional ou de Desempenho – com o objetivo de avaliar a economicidade, eficiência, eficácia e efetividade de organizações, programas, planos estratégicos e atividades governamentais, com a finalidade de promover o aperfeiçoamento da gestão pública, avaliar os resultados organizacionais e certificar o funcionamento dos controles internos, baseando-se em análises de risco; III – Auditoria Financeira ou Contábil – com o objetivo de averiguar, de acordo com normas específicas, a exatidão dos registros e das demonstrações contábeis no que se refere aos eventos que alteram o patrimônio e a representação do patrimônio do ente governamental, com a finalidade de aumentar o grau de confiança das informações por parte dos usuários; IV – Auditoria de Gestão – com o objetivo de emitir opinião com vistas a certificar a regularidade das contas, verificar a execução de contratos, convênios, acordos ou ajustes, bem como aspectos de governança, riscos e probidade na aplicação dos recursos públicos e na guarda ou administração de valores e outros bens do tribunal ou conselho ou a eles confiados; e V – Auditoria Especial – com o objetivo de examinar fatos ou situações considerados relevantes, de natureza incomum ou extraordinária, sendo realizada para atender solicitação expressa de autoridade competente (art. 25).

Para a realização das auditorias, os órgãos do Judiciário deverão elaborar um Plano de Auditoria de Longo Prazo (PALP), com alcance de quatro anos, e planos anuais de auditoria (PAA), os quais serão apresentados para aprovação

do presidente do tribunal ou conselho até 30 de novembro de cada quadriênio quanto ao PALP e até 30 de novembro de cada ano, no tocante ao PAA.

As atividades de planejamento, execução, comunicação de resultados e monitoramento dos trabalhos de auditoria são regulamentados pelos arts. 27 a 57 da Resolução CNJ 309/2020.

A Resolução 309 também regulamenta a consultoria, definida como:

atividade de aconselhamento, assessoria, treinamento e serviços relacionados, cuja natureza, prazo e escopo são acordados com o solicitante, devendo abordar assuntos estratégicos da gestão, e se destina a adicionar valor e aperfeiçoar processos de governança, de gerenciamento de riscos e de controles internos administrativos, sem que o auditor interno pratique nenhuma atividade que se configure como ato de gestão (art. 2º, III).

Suas atividades são regidas pelos arts. 58 a 61 da Resolução CNJ 309/2020.

Além dessas específicas regulamentações ligadas à orientação e à fiscalização da gestão judiciária, às quais os tribunais devem adequar-se, destaque-se que os cidadãos poderão sempre colaborar com o controle feito pelo CNJ, denunciando ilegalidades ou irregularidades referentes às atividades administrativas e financeiras de qualquer tribunal ou outro órgão do Judiciário, ressalvado, como visto antes, o Supremo Tribunal Federal, o qual, apesar de não ser fiscalizado pelo CNJ, sujeita-se ao controle do Tribunal de Contas e ao controle social<sup>15</sup>.

Visto isso, passemos à síntese desse sistema normativo.

### 6.1.3 Síntese do sistema normativo do controle da atividade financeira do Poder Judiciário

Para melhor compreensão do funcionamento desse sistema normativo do controle da atividade financeira do Poder Judiciário, podemos ilustrá-lo, tal como fizemos nos capítulos anteriores, por meio de um *framework*.

Nele, veremos que, tendo a Constituição Federal em seu ápice, esse sistema também possui as normas gerais de direito financeiro no ponto alto de sua estrutura, mas coloca as normas técnicas de contabilidade e escrituração públicas como uma camada intermediária em relação aos demais atos normativos, uma vez que todos estes deverão respeitá-las.

---

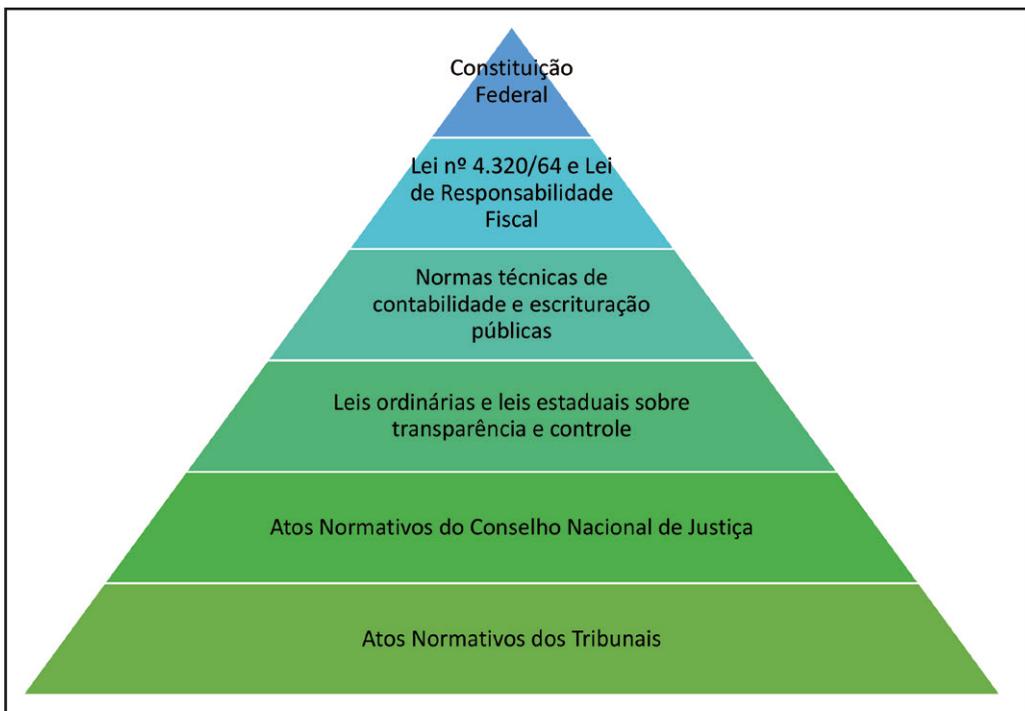
<sup>15</sup> MARTINS, Marcelo Guerra. Fiscalização financeira e orçamentária do Poder Judiciário na era da sociedade da informação: controle interno, externo e social e a atuação do Conselho Nacional de Justiça. In: CONTI, José Maurício (coord.). *Poder Judiciário: orçamento, gestão e políticas públicas*. São Paulo: Almedina, 2017. v. 1, p. 415.

Logo a seguir, destacamos as demais leis federais e estaduais que devem cuidar do controle dos órgãos judiciários nas suas respectivas esferas, e também há leis nacionais que tratam, por exemplo, da transparência de dados públicos e que devem ser observadas por todos os entes federativos, como a Lei 12.527/2011.

Por fim, nesta ordem, temos os atos normativos do CNJ, que obrigam todos os órgãos do Judiciário, à exceção do Supremo Tribunal Federal, e, por fim, os atos normativos dos tribunais.

Este o *framework*:

Figura 40 – Sistema normativo do controle da atividade financeira do Poder Judiciário



Fonte: o autor.

Analísado seu sistema normativo, vejamos os problemas, desafios e oportunidades atualmente existentes para o controle da atividade financeira do Judiciário.

## 6.2 PROBLEMAS, DESAFIOS E OPORTUNIDADES

Seguindo o objetivo de identificar os princípios e as boas práticas ligadas à governança e à inovação para o aprimoramento do controle da atividade

financeira no Judiciário 5.0, devemos, depois de conhecer sua atual estrutura jurídica, verificar quais os principais problemas, desafios e oportunidades existentes nessa área.

Assim, com essa visão holística, teremos condições de alcançar um resultado mais condizente com a realidade e com a necessidade do Judiciário de hoje, conduzindo-o para sua versão 5.0.

Afinal, como sintetiza o ex-presidente do Tribunal de Contas da União, Aroldo Cedraz de Oliveira, analisando os impactos da Era do Conhecimento na atividade de controle das finanças públicas:

Acima de tudo, é preciso que se entenda que a mudança esperada no funcionamento das instituições governamentais, e especialmente na sua interação com a sociedade, não é mais uma questão de escolha. O aproveitamento de novos métodos e tecnologias, em iniciativas inovadoras que proporcionem ganhos de eficiência e eficácia, é um dever do Estado. Trata-se, enfim, de resgatar o respeito à cidadania e aos direitos individuais, de forma alinhada ao presente contexto social e à premissa fundamental apresentada no início deste texto: o cidadão é o principal beneficiário e a razão de ser da transformação digital do setor público<sup>16</sup>.

Vejamos, então.

### 6.2.1 Medição de resultados

Uma grande dificuldade existente no controle da atividade financeira do Judiciário diz respeito à mensuração de seus resultados, o que envolve até a definição dos melhores indicadores para que a gestão seja adequadamente avaliada.

Como assinalado ao analisarmos o princípio da gestão de desempenho e riscos para a execução orçamentária (item 5.3.3 *supra*), o gerenciamento eficaz somente existirá diante de uma definição de métricas adequadas aos fins pretendidos.

Deveras, para que os controles sejam feitos de maneira útil para o aprimoramento da gestão e para evitar desvios e ilegalidades, a administração precisa ter clareza das informações realmente relevantes para tanto, sobretudo quando, como vimos, os controles não envolvem apenas análise de legalidade, mas também de legitimidade e de economicidade.

---

<sup>16</sup> OLIVEIRA, Aroldo Cedraz de. Apresentação. In: OLIVEIRA, Aroldo Cedraz de (coord.). *O controle da administração pública na era digital*. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2017. p. 25.

Afinal, o controle também deve ser feito atualmente quanto à qualidade e aos resultados dos gastos.

Como explica Boechat:

Nesse sentido, o controle de resultados deve assumir o papel de verificar a aderência entre o planejamento financeiro do Estado e a execução orçamentária para, além de aferir a legalidade dos atos, atestar a conformidade da aplicação de recursos públicos com as políticas previamente planejadas, metas estabelecidas e resultados daí advindos<sup>17</sup>.

Isso não é tarefa fácil.

O Guia Referencial para Medição de Desempenho e Manual para Construção de Indicadores, editado pela Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão do Governo Federal<sup>18</sup>, destaca que há diversos equívocos nessa atividade de mensuração de desempenho, apresentando algumas orientações para evitá-los:

Medir apenas o que é importante, o que é significativo, o que vale a pena. Medir custa tempo e dinheiro! E algumas medidas são perecíveis – só fazem sentido se puderem gerar decisões tempestivas.

A postura correta é, sempre que possível, trabalhar com aproximações, buscando construir indicadores a partir de dados já existentes e tratados dentro de padrões aceitáveis de qualidade – apostando-se que, na maioria dos casos, a disponibilidade de dados e informações não é o problema fundamental.

A medição tem que ser orientada para a melhoria do desempenho e a melhoria do desempenho tem que ser orientada pela medição.

Talvez por essa dificuldade, mas sem dispensar outras causas, como falta de cultura e de conhecimentos técnicos para tanto, o fato é que o Judiciário não possui, como regra, indicadores de desempenho de suas atividades administrativas e financeiras.

Trata-se, portanto, de um verdadeiro desafio a ser superado para o controle do Judiciário 5.0, que exige atenção e resultados para com o ser humano colocado no centro de sua política, para com a sociedade e para com a sustentabilidade de suas atividades.

---

<sup>17</sup> BOECHAT, Stephan Righi. *Orçamento por resultados e o direito financeiro*. São Paulo: Blucher, 2018. p. 179.

<sup>18</sup> BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Gestão. *Guia Referencial para Medição de Desempenho e Manual para Construção de Indicadores*. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Brasília, 2009. Disponível em: [http://www.gespublica.gov.br/sites/default/files/documentos/guia\\_indicadores\\_jun2010.pdf](http://www.gespublica.gov.br/sites/default/files/documentos/guia_indicadores_jun2010.pdf). Acesso em: 25 out. 2019.

## 6.2.2 Centralização e padronização de dados

A centralização das informações determinada pela LRF (§§ 2.º e 6.º do art. 48 da Lei Complementar 101/2000) fornece uma excelente oportunidade para que se tenha cada vez mais transparência e eficiência nos controles das atividades financeiras do Judiciário.

Afinal, estando as informações centralizadas, padronizadas e organizadas num sistema único de execução orçamentária e financeira, haverá mais facilidade para sua localização e compreensão, bem como para a realização de comparações.

Além disso, o uso da tecnologia poderá ser facilitado por essas medidas, uma vez que, como salienta Cedraz:

Quanto maiores forem as possibilidades de acesso aos inúmeros repositórios de cadastros e a sistemas mantidos por diferentes órgãos, mais sofisticados e eficientes poderão ser os algoritmos concebidos para apoiar gestores e auditores no desempenho de suas tarefas, em prol da sociedade.

Portanto, trata-se de oportunidade que verdadeiramente pode, se bem aproveitada, fornecer mais publicidade e mais ferramentas para os controles interno, externo e social.

## 6.2.3 Novas tecnologias

O controle da atividade financeira do Judiciário encontra, nas novas tecnologias disponíveis e ainda naquelas que rapidamente aparecerão, uma oportunidade e um desafio.

A oportunidade decorre, inicialmente, das facilidades que essas novas tecnologias proporcionam quanto ao acesso às informações da gestão judiciária ao público interno e à sociedade em geral.

Por meio delas as informações sobre a atividade financeira do Judiciário podem chegar mais facilmente aos cidadãos e aos órgãos de controle por meio de sítios eletrônicos na *internet*, inclusive de forma compilada e comparada, em *dashboards* amigáveis e de compreensão mais fácil<sup>19</sup>.

<sup>19</sup> É o que já vem ocorrendo, por exemplo, nos seguintes sítios eletrônicos do Judiciário: <https://www.cnj.jus.br/transparencia-cnj/>; <https://www.tjsp.jus.br/rhf/portalthtransparencia>; [https://paineis.cnj.jus.br/QvAJAXZfc/opendoc.htm?document=qvw\\_1%2FPainelCNJ.qvw&host=-QVS%40neodimio03&anonymous=true&sheet=shTRP](https://paineis.cnj.jus.br/QvAJAXZfc/opendoc.htm?document=qvw_1%2FPainelCNJ.qvw&host=-QVS%40neodimio03&anonymous=true&sheet=shTRP); <https://www.tjpr.jus.br/gestao-de-pessoas>; <http://www.trf3.jus.br/transparencia/>; <https://www.tjmg.jus.br/portal-tjmg/transparencia/>; <https://www.stm.jus.br/transparencia/transparenciajmu>; <https://portal.stf.jus.br/transparencia/> e <http://www.stj.jus.br/sites/portalthp/Transparencia>. Acesso em: 27 out. 2019.

Ademais, os controles interno e externo, graças a essas novas tecnologias como *Big Data*, *Business Intelligence*, *Text Mining*, *Data Mining*, *Analytics*, entre outras, terão a possibilidade de fazer uso de análises preditivas, bases de dados não estruturados, informações geoespaciais e mineração de grafos em suas atividades, alcançando resultados mais detalhados, econômicos, exatos e rápidos.

Também em virtude dessas tecnologias poderemos ter interoperabilidade entre sistemas, virtualização e descentralização de processos de trabalho, coleta e análise de dados em tempo real, orientação a serviços e modularidade.

Por outro lado, essas novas tecnologias exigirão dos órgãos de controle e dos cidadãos o desenvolvimento de distintos saberes ligados a seu uso.

Logo, as redes sociais, a facilitação da comunicação em massa entre os cidadãos e o acesso cada vez maior à informação provocam um aumento das práticas de controle social e da participação política.

Com isso, a gestão pública, incluindo, claro, a judiciária, deverá inovar permanentemente para permitir a atualização de seus quadros e de suas práticas a fim de atender a essas novas demandas.

#### 6.2.4 Compreensão da prestação de contas

Para que o controle seja efetivo, a prestação de contas deve ser bem compreendida pelas pessoas.

Quanto ao controle externo, a falta de conhecimento de contabilidade pública e da dinâmica da atividade financeira do Judiciário por parte da sociedade em geral comprometem sua eficácia.

Essa é uma questão que deve ser tratada também com foco no usuário e com o foco do usuário.

Foco no usuário, entendendo que as informações deverão ser organizadas para permitir que os usuários leigos também consigam compreender o que significa e o que foi objeto de empenho, liquidação e pagamento pela administração judiciária.

Os cidadãos devem receber informações e relatórios claros, de fácil entendimento, muitas vezes com o uso de gráficos e imagens explicativas.

O foco do usuário significa que deve ser feito um exercício de empatia para que essa transparência seja real, ou seja, os gestores devem colocar-se na posição dos seus usuários para simular como as mensagens serão por eles recebidas e, assim, ter melhores condições de efetivar uma comunicação adequada das contas que serão fiscalizadas.

Ademais, importante destacar que, ainda quando disponibilizadas as informações sobre as contas públicas, não se tem observado a existência de meios de esclarecimento de dúvidas dos cidadãos.

Portanto, muito além das previsões constitucionais e legais a respeito antes analisadas (item 6.1 *supra*), o desafio aqui é identificar a quantidade, a qualidade e a forma mais adequadas para que as prestações de contas sejam compreendidas e analisadas por toda a sociedade.

### 6.2.5 Gigantismo da estrutura controlada no Judiciário

Da mesma forma como referido quanto ao planejamento (item 4.2.9 *supra*), o controle da atividade financeira do Judiciário é desafiado pelo gigantismo de sua estrutura.

Afinal, a quantidade de órgãos que o integram, os quais alcançam 91 tribunais e mais de 14.000 comarcas, zonas eleitorais, auditorias militares, seções e subseções judiciárias espalhados por todo o território nacional, que ocupa uma enorme área de aproximadamente 8,5 mil km<sup>2</sup>, e com uma força de trabalho total de mais de 450 mil pessoas, entre magistrados, servidores e auxiliares, envolvendo despesas totais de mais de 93 bilhões de reais por ano, o Judiciário possui uma intensa e expressiva atividade financeira<sup>20</sup>.

Além disso, as dificuldades para seu controle interno e externo são majoradas em virtude da sua estrutura federativa e da própria quantidade de órgãos de controle existentes, uma vez que cada tribunal tem seu sistema de controle interno, abrangendo órgãos de controle também da primeira instância, e há ainda os controles feitos pelo CNJ, pelo Conselho da Justiça Federal, pelo Conselho Superior da Justiça do Trabalho, sem falar do controle realizado pelos tribunais de contas e pela sociedade.

O controle realizado pelo CNJ torna-se ainda mais complexo diante da estrutura federativa de nosso país, que garante autonomia aos estados-membros, e do caráter unitário do Poder Judiciário, que exige uma coordenação de suas políticas públicas.

É, portanto, um desafio a ser enfrentado para que tenhamos um controle eficaz e, ao mesmo tempo, fomentador do Judiciário 5.0.

---

<sup>20</sup> BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Justiça em Números 2019*: ano-base 2018 cit.

## 6.2.6 Inovação, tentativas e erros

A gestão da inovação implica a realização de atividades com riscos de erros para que seja possível alcançar os avanços pretendidos.

No entanto, os órgãos de controle precisam adaptar-se a essa nova realidade, compreendendo que inovação implica experimentação e, assim, tem-se que nem todas as ideias serão viáveis nem todas as tentativas terão sucesso.

Há que pensar em novas formas de gerir a coisa pública com responsabilidade e probidade, mas permitindo e incentivando a atividade inovadora.

Os órgãos de controle, que também atuam como indutores das posturas administrativas, têm grande relevância nessa empreitada de inovação no setor público.

O novo cenário nacional e internacional estudado antes (itens 1.2 e 1.3 *supra*) exige o Judiciário 5.0 e os órgãos de controle precisam conscientizar-se disso para atuar de forma convergente com tal exigência.

Como destacou Correa da Costa:

Como se vê, a busca pela inovação constitui elemento essencial ao funcionamento das instituições, públicas e privadas, que precisam corresponder às expectativas de uma sociedade digital que não apenas demanda serviços diferenciados, como também está disposta a participar ativamente da sua construção e operação. As instituições responsáveis pela fiscalização e pelo controle da Administração Pública não podem ficar alheias a essa nova realidade, sob pena de tornarem-se obsoletas, ou mesmo de impedirem a necessária modernização do Estado<sup>21</sup>.

Quanto ao Judiciário, essa afirmação significa um desafio ainda maior em virtude de sua histórica postura conservadora e de sua carência de *expertise* .

## 6.2.7 Economicidade do controle

O controle da atividade financeira do Judiciário deve ser realizado de forma a também observar a economicidade.

Como visto (item 6.1.1 *supra*), a economicidade diz respeito à adequação que deve sempre existir entre os custos dos serviços e atividades públicas e os benefícios que estes proporcionarão à sociedade.

---

<sup>21</sup> COSTA, Gledson Pompeu Correa da. Inovação: dever do Estado, direito do cidadão. In: OLIVEIRA, Aroldo Cedraz de et al. *O controle da administração pública na era digital*. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2017. p. 126.

Quanto aos controles, economicidade significa exigir providências, registros, relatórios, prestações de contas, enfim, atividades dos gestores, apenas na medida necessária para que a fiscalização ocorra sem que isso signifique prejuízo para a própria gestão e para o atendimento do interesse público.

Esse equilíbrio é um desafio constante para os órgãos de controle, que devem tomar cuidado para que suas exigências, ao buscarem um nível de excelência em suas atividades, acabem não fazendo com que o custo destas superem seus potenciais benefícios.

Em outras palavras, os controles não são um fim em si mesmos nem podem provocar a ineficiência da administração pública, mas, ao contrário, têm a obrigação de colaborar para que esta alcance nível de excelência em seus resultados relacionados à satisfação do interesse público com o menor gasto possível de recursos do Estado.

E nessa conta também devem ser contabilizadas as atividades de controle, bem como as delas decorrentes.

## 6.2.8 Crise econômico-financeira

A crise econômica vivida no Brasil teve início em meados de 2014 como decorrência de uma série de fatores apontados por especialistas, tais como os reflexos da crise econômica mundial de 2008, juros subsidiados, isenções fiscais, desvalorização cambial, aumento de demanda e falta de investimento em produção.

Com isso, a retração da economia fez com que o Produto Interno Bruto (PIB) anual do Brasil reduzisse cerca de 486 bilhões de reais, o que impactou forte e negativamente a arrecadação de tributos pelo Estado<sup>22</sup>.

No ano de 2019, estima-se que somente tinham sido recuperados 30% daquela retração oriunda da crise, o que significa que o País ainda sofria seus efeitos e seguia uma recuperação lenta.

Em 2020, a pandemia da COVID-19 causada pelo novo coronavírus agravou a situação financeira do Brasil ao provocar uma retração geral na economia mundial<sup>23</sup>.

---

<sup>22</sup> EXAME. PIB do Brasil só recuperou 30% do que foi perdido na crise econômica. São Paulo, 29 ago. 2019. Disponível em: <https://exame.abril.com.br/economia/pib-do-brasil-so-recuperou-30-do-que-foi-perdido-na-crise-economica/>. Acesso em: 28 out. 2019.

<sup>23</sup> FOLHA DE SÃO PAULO. PIB do Brasil cai 9,7% no 2º trimestre com efeitos econômicos da pandemia, segundo IBGE. São Paulo, 1º set. 2020. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2020/09/pib-do-brasil-cai-97-no-2o-trimestre-com-efeitos-economicos-da-pandemia-segundo-ibge.shtml>. Acesso em 21 set. 2020.

O resultado disso para os controles da administração pública é também a carência de recursos para realizar suas atividades.

Assim, falta dinheiro para pagar diárias e passagens de servidores responsáveis por auditorias *in loco*, bem como recursos para investir em novas pesquisas e tecnologias.

Em contrapartida, observamos que a falta de recursos financeiros na administração pública tem servido como oportunidade para seu aprimoramento, uma vez que os gestores têm intensificado ações para conseguir fazer mais com menos, ou seja, dedicam-se a pensar em ideias inovadoras a fim de realizar suas tarefas de maneira mais eficiente.

No âmbito dos controles, também verificamos esse fenômeno, sendo buscadas parcerias, identificados processos de trabalho para aperfeiçoamento e redução de custos, repactuados contratos e incentivadas ações inovadoras.

Deve, então, a crise econômico-financeira ser encarada como desafio e vista também como uma oportunidade para o aperfeiçoamento dos controles das atividades financeiras do Judiciário.

### 6.2.9 Insegurança jurídica

Observa-se um aumento da insegurança jurídica dos gestores públicos com relação à postura dos órgãos de controle.

Isso decorre da complexidade e de quantas necessidades da sociedade devem ser supridas por meio dos gastos públicos, bem como da dificuldade de conciliar os princípios da legalidade e da discricionariedade quando da efetivação dos controles.

Ademais, a inovação mandatória para os gestores gera o temor de responsabilização diante das incertezas dessa atividade.

Interpretações mais voltadas para a legalidade e sem atentar-se para esse novo quadro normativo impedem o avanço da administração pública, predominando a resistência às mudanças.

Cavalcante bem descreve essa situação:

Eis, aqui, o maior limitador da aplicação mais abrangente da lei e mais profissional da Administração Pública, barreira para a proposição de soluções gerenciais inovadoras para um melhor cuidar do bem público: uma visão engessada, em estrito teor da legalidade, não encoraja a inovação e a aplicação de soluções inéditas (tantas quantas a “Era Digital” lhe permita). Por outro lado, demandas gerenciais mais abertas, com

incremento da discricionariedade, pressupõem maior concentração de responsabilidade individual do gestor público, o que é igualmente desencorajador da inovação; ou perigoso quando se traz à baila a “corrupção”. Muitas vezes, tendo em vista o “risco” de decidir errado e diante da iminente responsabilização pelo controle, tende-se à mediocridade. A carência de controle, por outro lado, abre passos para o desvio de recursos, em idêntica (ou pior) ineficiência administrativa<sup>24</sup>.

Recentemente, o advogado-geral da União, André Luiz Mendonça, levantou essa questão em audiência pública realizada na Comissão de Infraestrutura do Senado, defendendo a “criação de um marco legal que dê segurança jurídica ao gestor público para que faça ‘o que é certo, sem medo de inovar na resposta aos anseios da sociedade’”<sup>25</sup>.

Trata-se, portanto, de questão importante para que os controles não impeçam ou dificultem a inovação também no Judiciário.

## 6.2.10 Assimetria de informações

As deficiências na obtenção de informações pelos agentes do controle junto aos gestores é fator que provoca falhas na atividade fiscalizadora porque impedem a seleção adequada dos temas, órgãos ou setores a fiscalizar e, assim, atrapalham seu planejamento.

Além disso, a falha ou inexistência de comunicação entre os diferentes órgãos de controle provocam retrabalho em alguns casos, bem como baixa ou ausência de fiscalização em outros.

Por outro lado, desconhecendo exigências já feitas por outros órgãos de controle, determinado agente controlador poderá impor novas obrigações assemelhadas e, assim, poderemos ter um excesso de demandas informacionais e de prestação de contas a um específico órgão, impondo a seu gestor excessivo gasto de tempo e de recursos em atividades meramente burocráticas.

Portanto, a assimetria de informações entre órgãos de controle, bem como entre estes e alguns órgãos gestores, pode ser causa de uma quantidade desproporcional de exigências burocráticas em detrimento da atividade-fim e do efetivo atendimento ao interesse público.

---

<sup>24</sup> CAVALCANTE, Rafael Jardim. Transformações da administração pública. In: OLIVEIRA, Aroldo Cedraz de (coord.). *O controle da administração pública na era digital*. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2017. p. 80.

<sup>25</sup> BRASIL. Senado Federal. Agência Senado. AGU pede segurança jurídica para gestores em audiência da CI. Brasília, 24 set. 2019. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2019/09/24/agu-pede-seguranca-juridica-para-gestores-em-audiencia-da-ci>. Acesso em: 28 out. 2019.

Esse excesso de prestações informacionais tem sido experimentado por alguns órgãos do Poder Judiciário como decorrência de sobreposição, envolvendo controles internos, controles externos, ouvidorias, bem como, em alguns casos, como na Justiça Federal, corregedorias locais, regionais e nacionais.

Trata-se de questão relevante, que precisa ser mais bem equacionada para aprimoramento do controle das atividades financeiras do Judiciário.

Verificados os problemas, desafios e oportunidades, que mais vêm se destacando no que se refere ao controle da atividade financeira do Judiciário, devemos, seguindo a linha adotada até este momento, identificar quais os princípios e boas práticas de inovação e governança aplicáveis aos controles para seu aperfeiçoamento na busca do Judiciário 5.0.

## 6.3 PRINCÍPIOS E BOAS PRÁTICAS DO CONTROLE DA ATIVIDADE FINANCEIRA NO JUDICIÁRIO 5.0

Os controles internos e externos da atividade financeira do Judiciário também devem ser alinhados a suas novas exigências (item 1.3.4 *supra*) de usucentrismo, pluralismo, respeito às diferenças, sustentabilidade, inovação e governança, todas decorrentes da Sociedade 5.0.

Afinal, o controle possui grande relevância para o aperfeiçoamento da gestão e da governança, sendo um propulsor da aderência das instituições aos seus objetivos, à sua eficiência e às suas tarefas de coibir desvios, fraudes e falhas.

Para tanto, além de observarem os princípios gerais da administração pública (art. 37 da CF/1988), os controles deverão obedecer ao princípio da ética (item 4.3 *supra*), bem como aos seguintes princípios específicos: princípio do foco no usuário; princípio da segurança; princípio da independência; princípio da harmonização; princípio da prestação de contas e transparência; princípio da orientação; e princípio da fiscalização por resultados e riscos.

Passemos à análise de cada um desses princípios, bem como à identificação das boas práticas que os concretizam.

### 6.3.1 Princípio do foco no usuário

Como indutor de posturas e de condutas da administração judiciária, o controle de sua atividade financeira deve ser norteado pelo foco no usuário, seguindo o que também deve ocorrer no planejamento e na execução orçamentária.

Com efeito, vimos que esse conjunto de atos praticados pela própria administração e por entes externos tem como objetivo garantir a constitucionalidade, a legalidade, a legitimidade e a economicidade de todas as etapas da gestão.

Nessa análise, os órgãos controladores deverão partir sempre da ideia de que todas as ações do Estado devem pautar-se pela satisfação das necessidades e interesses dos usuários de seus serviços.

Em contrapartida, deverão compreender que há também usuários de seus serviços de controle, os quais, por mais paradoxal que pareça, são os próprios controlados.

Afinal, a atividade de controle fornece também diretrizes para os gestores e o princípio em questão determina que seja ela realizada com foco nas necessidades e nos interesses dos controlados.

Claro que a fiscalização deverá identificar, coibir, corrigir e punir falhas dos controlados, mas esses não são os únicos fins da atividade controladora.

Importante que os órgãos controladores façam um exercício constante de empatia, colocando-se nas posições dos controlados a fim de melhor desempenhar suas tarefas ao compreenderem os problemas, desafios e dificuldades destes.

Vejamos as boas práticas ligadas a esse princípio.

#### **6.3.1.1 Pesquisas, eventos e obras coletivas**

A realização de pesquisas, eventos acadêmicos e obras literárias reunindo integrantes de órgãos controladores e componentes do planejamento e da execução orçamentária de diferentes unidades judiciárias é uma forma interessante de aproximação desses grupos, permitindo que tomem conhecimento das diferentes realidades de cada um.

Pode ser definida uma periodicidade para esses trabalhos a fim de permitir que sejam constantes e permanentemente reavaliados.

Nessas atividades conjuntas, os diversos pontos de vista e experiências são apresentados e avaliados conjuntamente pelos prestadores e usuários dos serviços, permitindo alcançar soluções e extrair ideias mais eficazes.

Delas poderão ainda ser extraídos conjuntos de informações e de boas práticas úteis para os dois grupos a serem divulgados pela internet, por publicações impressas, por sínteses informativas, entre outras formas.

### 6.3.1.2 Tecnologia para mitigar a assimetria de informação

A assimetria de informações disponíveis para gestores e para os diferentes órgãos de controle é, como vimos (item 6.2.10 *supra*), um fator que provoca dificuldades e falhas na fiscalização, bem como retrabalhos e desperdícios de tempo com excesso de atividades administrativas realizadas para cumprir determinações de órgãos controladores.

O uso das novas tecnologias é um importante aliado para superar essas dificuldades.

Com efeito, a utilização de ferramentas que fazem extração, tratamento, estruturação, armazenamento e carregamento de grandes bases de dados (*Big Data, data quality, data mining* etc.) permite realizar cruzamentos e comparações de informações entre diversos órgãos, eliminar ou reduzir tarefas de fornecimento de dados dos gestores para os controladores, bem como aumentar a quantidade de dados disponíveis para os órgãos controladores em tempo real.

Assim, as instâncias de controle terão acesso rápido e direto às informações relevantes para seus trabalhos, independentemente de ações dos administradores, podendo ainda fazer uso de robôs para o estabelecimento de monitoramentos constantes das atividades financeiras do Judiciário, mas com pleno conhecimento de seus detalhes, antes restritos ao âmbito dos gestores.

### 6.3.1.3 Gestão bimodal

Para que se atendam aos interesses e necessidades dos usuários, o controle deve ir além do uso de novas tecnologias, sobretudo nesta Era da Criatividade (item 1.3.4 *supra*), e buscar constante aprimoramento por meio de práticas inovadoras.

A gestão bimodal, muito utilizada na área da tecnologia da informação, preconiza que as organizações sejam conduzidas em duas frentes de trabalho distintas, mas coerentes.

Há, na verdade, a adoção de duas formas diferentes de trabalhar, que se complementam: a tradicional ou conservadora e a experimental ou inovadora.

Na frente de trabalho tradicional, a organização realiza as ações fundamentais para seu funcionamento, baseando-se em processos e resultados estáveis, conhecidos, integrados, eficientes e regulados.

Enquanto isso, na frente inovadora, haverá ações de caráter experimental, objetivando o aprimoramento constante de seus produtos, serviços e processos de trabalho, o que envolve incertezas, riscos e o uso de metodologias ágeis (item 2.2.1 *supra*).

Utilizando a gestão bimodal, as atividades de controle aproximar-se-ão dos seus usuários e dos destinatários de seus serviços, adotando a inovação como um de seus pilares, o que lhe proporcionará mais chances de superar seus desafios.

#### 6.3.1.4 Crowdsourcing

O *crowdsourcing* (item 2.2.2.3 *supra*) permite que os órgãos de controle tenham um contato direto com usuários e destinatários de seus serviços a fim de melhor compreender suas características, necessidades e interesses.

Afinal, como um evento de competição envolvendo um grande número de pessoas, mediante pagamento ou não, e geralmente pela internet, o *crowdsourcing* é um excelente meio para obtenção de informações ou insumos para a solução de um problema ou realização de uma tarefa.

Logo, por meio dele, poderão ser encontradas soluções para os problemas da atividade controladora, bem como será possível obter ideias e conhecer oportunidades para o aprimoramento desses órgãos.

### 6.3.2 Princípio da segurança

O princípio da segurança, no presente contexto, preconiza que os órgãos de controle devem, em suas atividades, ter e oferecer coerência, previsibilidade, calculabilidade e autoridade por meio de seus atos<sup>26</sup>.

Portanto, os órgãos controlados e a sociedade em geral terão confiança, paz e tranquilidade necessárias para o desenvolvimento de suas tarefas com a certeza de que estão atuando em conformidade com o ordenamento jurídico.

---

<sup>26</sup> Para mais informações sobre o princípio da segurança jurídica na gestão pública, leia: COUTO E SILVA, Almiro. Princípio da segurança jurídica no direito administrativo brasileiro. Enciclopédia jurídica da PUC-SP. Celso Fernandes Campilongo, Alvaro de Azevedo Gonzaga e André Luiz Freire (coord.). Tomo: *Direito administrativo e constitucional*. Vidal Serrano Nunes Jr., Maurício Zockun, Carolina Zancaner Zockun, André Luiz Freire (coord. de tomo). São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/17/edicao-1/principio-da-seguranca-juridica-no-direito-administrativo-brasileiro>. Acesso em: 20 out. 2019.

Com isso, haverá certamente mais iniciativas para o aperfeiçoamento das atividades financeiras do Judiciário, principalmente considerando as experimentações, incertezas e riscos da inovação exigida pela Sociedade 5.0, que, na ausência de segurança jurídica, impedem o gestor de realizá-las.

A segurança jurídica nas atividades de controle é preocupação que chegou ao Congresso Nacional, dando origem à Proposta de Emenda Constitucional 40/2016 (chamada “PEC do Padrão Mínimo”), que veicula normas gerais de processo para os Tribunais de Contas do País com o objetivo de viabilizar

[...] uma maior aproximação dos métodos de fiscalização financeira atualmente em prática, o que proporcionará ganhos de eficiência para o Poder Público e maior segurança jurídica para os administrados, especialmente àqueles que, pelas mais variadas circunstâncias, devem prestar contas a mais de um Tribunal<sup>27</sup>.

Algumas boas práticas revelam-se muito úteis para a concretização desse princípio.

### 6.3.2.1 Pesquisas pós-fiscalizações

Uma boa prática para o aprimoramento da segurança jurídica nas atividades de controle é a realização de pesquisas com os fiscalizados após cada procedimento de auditoria, inspeção ou fiscalização efetuado.

Trata-se de um bom momento para ouvir as opiniões daqueles que estão sujeitos aos controles a respeito da utilidade e dos eventuais problemas e dificuldades que essas atividades têm provocado na gestão<sup>28</sup>.

Dessa forma, eventuais inseguranças jurídicas provocadas pela atuação dos órgãos de controle poderão ser identificadas e trabalhadas.

### 6.3.2.2 Serviço de divulgação de entendimentos

Normalmente, observamos que os tribunais de contas disponibilizam mecanismos de busca de suas decisões, o que facilita o acesso dos gestores a seus entendimentos.

<sup>27</sup> Para mais informações: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=4331692&-ts=1567532215176&disposition=inline>. Acesso em: 20 out. 2019.

<sup>28</sup> Sobre boas práticas em atividades de auditoria, há interessante manual elaborado pela Public Expenditure Management Peer-Assisted Learning network (Pempal) e pela Internal Audit Community of Practice para Europa e Ásia Central. O documento está disponível em: [https://www.pempal.org/pempal/sites/pempal/files/attachments/audit-manual\\_final\\_eng.pdf](https://www.pempal.org/pempal/sites/pempal/files/attachments/audit-manual_final_eng.pdf). Acesso em: 20 out. 2019.

Apesar dessa boa iniciativa, há que se ir além.

A divulgação desses entendimentos em formatos amigáveis, abrangendo os principais problemas e as dúvidas mais frequentes enfrentados pelos gestores e identificados pelas atividades de controle, é medida salutar para a melhor compreensão do sistema normativo da atividade financeira do Estado, o que proporcionará uma maior segurança jurídica.

A circulação de material informativo temático pode complementar essa iniciativa, permitindo alcançar um maior número de pessoas.

### 6.3.2.3 Enunciados conjuntos

A reunião dos tribunais de contas do País em eventos temáticos para discutirem os principais pontos de divergência em suas interpretações normativas permitiria a busca por consensos.

A divulgação de enunciados decorrentes desses encontros seria muito útil para que os gestores reduzissem o receio de atuar com base em normas ainda objeto de indefinições ou de diferentes aplicações pelos órgãos de controle.

Mesmo não se tratando de enunciados vinculantes e enquanto ainda não existentes normas gerais harmonizadoras, como a mencionada “PEC do Padrão Mínimo” (item 6.3.2 *supra*), ter-se-ia já um primeiro passo para mobilizar os órgãos de controle na busca da superação desses obstáculos para o fornecimento de segurança jurídica aos gestores.

### 6.3.2.4 Serviço de atendimento aos gestores

Dúvidas e consultas de gestores podem ser respondidas por um serviço organizado pelos tribunais, que, centralizando e fazendo a prospecção dos entendimentos dos órgãos de controle a respeito, proporcionará mais segurança nas tomadas de decisões administrativas.

Ademais, esse serviço poderá selecionar as perguntas frequentes, deixando as respectivas respostas organizadas no sítio eletrônico da instituição.

Poderá, ainda, confeccionar boletins periódicos, levando aos gestores essas principais informações de maneira proativa.

Uma boa experiência a respeito foi relatada pela auditoria geral do Estado do Pará em 2015, que criou um serviço específico para apresentação de “respostas tempestivas às consultas e questionamentos por meio de Manifestações

Técnicas, via internet, orientando preventivamente a Gestão Pública em situações afetadas aos Atos e Fatos Administrativos”<sup>29</sup>.

### 6.3.3 Princípio da fiscalização por resultados e riscos

No Judiciário 5.0, o controle de sua atividade financeira e administrativa deve ser realizado com base no atendimento real e adequado dos interesses e necessidades públicas, afastando-se, então, do mero controle de legalidade formal.

Há reais dificuldades, como vimos (item 6.2.1 *supra*), para a identificação de métricas e avaliação de resultados, mas não se pode, simplesmente por isso, deixar de exercer uma atividade fiscalizadora voltada para a análise dos riscos e da qualidade dos gastos públicos, tendo em conta o princípio em questão.

Como destaca Boechat:

O controle e a fiscalização financeira compõem um dos principais desafios na mudança de paradigma do controle burocrático-formal, que se direciona ao cumprimento das regras orçamentárias sob a perspectiva formal, para um controle que se enverede diretamente na qualidade do gasto público – ou seja, que se ocupe da efetividade, eficiência e economicidade do gasto, com ênfase no adequado dispêndio das verbas públicas, traduzido em resultados para a população através das políticas públicas<sup>30</sup>.

Para que se alcance uma boa governança e o cumprimento efetivo das normas constitucionais aplicáveis à gestão pública, é imprescindível que a fiscalização da atividade do Estado seja direcionada para garantir transparência, eficácia e um controle de riscos inerentes a sua constante inovação.

Nas palavras de Almeida:

Naturalmente, a Administração Pública está adstrita aos limites normativos que lhe são impostos pelos legisladores, representantes do povo, que é soberano e detentor de todo o poder. Contudo, o mesmo povo está a demandar, também via diplomas legais, maior qualidade e mais eficiência e efetividade na atuação governamental, pelo que o controle não pode, como já dito, privilegiar processos e negligenciar resultados. O controle de resultados materializa em si uma nova postura do controlador, apeado de práticas que incentivam a aversão ao risco e, portanto, obstruem a solução ótima para a sociedade<sup>31</sup>.

<sup>29</sup> Para mais informações sobre essa e outras boas práticas de atividades de controle, acesse o “Portfólio 2015” do Conselho Nacional de Controle Interno (Conaci). Disponível em: <http://conaci.org.br/wp-content/uploads/2015/09/Portf%C3%B3lio-2015-Guia-de-Boas-Pr%C3%A1ticas-de-Controle-Interno.pdf>. Acesso em: 30 out. 2018.

<sup>30</sup> BOECHAT, Stephan Righi. *Orçamento por resultados e o direito financeiro* cit., p. 179.

<sup>31</sup> ALMEIDA, Dayson Pereira de. Desempenho: eficiência, eficácia e efetividade. In: OLIVEIRA, Aroldo Cedraz de (coord.). *O controle da administração pública na era digital*. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2017. p. 259.

Portanto, o princípio da fiscalização por resultados e riscos impõe aos órgãos controladores que realizem seus trabalhos não apenas por meio da análise do cumprimento de formalidades pelos gestores da coisa pública, mas também pela verificação dos resultados alcançados em suas atividades, de modo que a qualidade do gasto público, a gestão de riscos e a inovação estejam sempre presentes nessas atuações.

Vejam as boas práticas a respeito.

### 6.3.3.1 Auditorias preditivas, prescritivas e contínuas

O uso das novas tecnologias, cada vez mais acessíveis, permite a adoção de métodos diversos de auditorias, envolvendo atividades preditivas, prescritivas e contínuas.

A abordagem preditiva das auditorias propicia aos órgãos controladores, após compreender fatos e atos, bem como fixar objetivos, identificar causas e analisar riscos futuros.

Com base nisso, a atividade prescritiva sugere condutas, em determinado contexto, que deveriam ser adotadas para que os resultados mais efetivos na gestão sejam alcançados.

Todas essas tarefas podem ser realizadas de forma contínua com acompanhamento informatizado e em tempo real pelos órgãos de controle, tendo em vista ferramentas disponíveis como *Big Data*, Inteligência Artificial e sistemas interligados.

Dessarte, alertas automáticos podem evitar desperdícios, reduzir riscos, oferecer mais segurança aos gestores e permitir o alcance de melhores resultados na gestão pública.

### 6.3.3.2 Geocontrole

A utilização do geoprocessamento, ou seja, de conhecimentos que utilizam técnicas matemáticas e computacionais para o tratamento de informações geográficas, é uma eficiente maneira de realizar o controle por resultados e riscos.

Nessa área, o Tribunal de Contas da União tem desenvolvido o “Projeto GeoControle” com o objetivo de identificar as melhores ferramentas a respeito para auxiliá-lo em suas tarefas.

Dentre as vantagens dessa tecnologia, citam-se: fiscalização tempestiva, aprimoramento do planejamento, aumento da capacidade de fiscalização, ampliação da abrangência espacial e temporal do controle, redução de custos, transparência e aprimoramento das informações<sup>32</sup>.

### 6.3.3.3 Kanban

Vimos que o Kanban é uma abordagem que organiza a gestão de processos por meio da definição da cadeia de valor, visualização dos trabalhos em andamento, delimitação do tempo de cada etapa e gerenciamento de resultados, buscando eficiência e constante aprimoramento (item 2.2.1.4 *supra*).

Logo, trata-se de uma poderosa ferramenta para a organização e planejamento das atividades de controle por resultados.

Por meio dela, podem ser identificados os valores preponderantes em determinadas atividades da gestão pública, bem como os resultados pretendidos.

Ademais, as tarefas, seus tempos e seus andamentos serão mais bem visualizados, permitindo, assim, a identificação dos problemas, necessidades e oportunidades para o aperfeiçoamento dos processos de trabalho.

### 6.3.4 Princípio da orientação

Esse princípio determina que os órgãos de controle devem permanentemente orientar suas próprias instituições e também as entidades controladas sobre suas políticas, objetivos, valores, parâmetros, metas e resultados pretendidos.

Portanto, prestigiando a transparência e a colaboração com todos os envolvidos na gestão pública, os órgãos de controle, como observadores privilegiados que são dessas atividades, poderão prestar um verdadeiro serviço para seu aprimoramento e inovação.

Assim, define-se que os órgãos de controle assumem um papel que vai além da mera fiscalização e repressão de ilegalidades, funcionando também como agente indutor de condutas voltadas para o aperfeiçoamento da gestão pública, reunindo e transmitindo informações e boas práticas a respeito.

Trata-se de importante princípio para a busca do Judiciário 5.0, mas, como alerta Cedraz de Oliveira:

---

<sup>32</sup> Para mais informações: <https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/geocontrole-tcu-desenvolve-sistema-pioneiro-de-analise-de-imagens-de-satelites.htm>. Acesso em: 8 nov. 2019.

Sem dúvida, ao assumir posições mais proativas de estímulo à adoção de práticas digitais pelas diversas instâncias da Administração Pública, há que se tomar cuidados para não usurpar a discricionariedade decisória dos respectivos gestores. Porém, tal missão torna-se relativamente simples, quando suportada por uma compreensão integral sobre a verdadeira natureza da função do auditor<sup>33</sup>.

Diversas boas práticas contribuem para a concretização desse princípio.

#### 6.3.4.1 Programa InovaTCU

Entendendo que os órgãos de controle da administração pública, no Brasil e no mundo, têm também o dever de contribuir para a inovação do setor público, o Tribunal de Contas da União criou o Programa InovaTCU com o objetivo de estimular e apoiar a adoção de práticas inovadoras em suas atividades, assim como nas atividades dos demais órgãos públicos de controle, gestão e governança<sup>34</sup>.

O programa deu origem a diversas iniciativas voltadas para induzir ações inovadoras em órgãos públicos, tais como: inauguração do Centro de Pesquisas e Inovação, criação do coLab-i (Laboratório de Inovação e Coparticipação), bem como realização de eventos para aproximação e *networking* de agentes públicos (Semana de Inovação<sup>35</sup> e Rede InovaGov<sup>36</sup>).

Todas essas iniciativas contribuem para a divulgação de informações ligadas à inovação do setor público, fomentando a adoção de programas semelhantes e a consolidação de uma cultura de inovação dentro e fora dos órgãos de controle no País.

#### 6.3.4.2 Gamificação

O termo “gamificação” vem do inglês *gamification*, palavra utilizada pela primeira vez em 2002 pelo programador britânico Nick Pelling, que teve a ideia de usar conceitos, dinâmicas e elementos de jogos de contextos do mundo real com o objetivo de motivar pessoas a adotar determinadas condutas, alcançando seu engajamento e melhores resultados.

---

<sup>33</sup> OLIVEIRA, Aroldo Cedraz. Apresentação cit., p. 17-51.

<sup>34</sup> Para mais informações: <https://portal.tcu.gov.br/innovatcu/>. Acesso em: 8 nov. 2018.

<sup>35</sup> Para mais informações: <https://semanadeinovacao.enap.gov.br/>. Acesso em: 8 nov. 2018.

<sup>36</sup> Para mais informações: <http://inova.gov.br/>. Acesso em: 8 nov. 2018.

Essa prática também pode ser empregada no âmbito do controle das atividades financeiras do Estado como forma de orientar e engajar os agentes públicos na busca de determinados objetivos.

Assim, por meio da gamificação, os órgãos de controle podem obter engajamento de seus próprios agentes e dos órgãos controlados para o aperfeiçoamento da gestão pública, transmitindo informações a respeito e fomentando condutas naquele sentido<sup>37</sup>.

### 6.3.5 Princípio da independência

De acordo com o princípio da independência, os órgãos de controle devem ser organizados, estruturados e dispor de garantias, recursos orçamentários, materiais, tecnológicos e de pessoal suficientes para o desempenho de suas atribuições sem influências externas.

O princípio aplica-se aos órgãos do controle externo e também aos do controle interno.

Assim, garante-se a efetiva fiscalização das atividades financeiras do Estado e da administração dos bens e dinheiros públicos.

Todos os órgãos de controle devem estabelecer mecanismos que assegurem uma atuação imparcial, objetiva e independente de seus integrantes quanto aos entes fiscalizados.

Para isso, preconiza-se a observância dos padrões internacionalmente firmados, por exemplo, os definidos pelas Normas Internacionais das Entidades Fiscalizadoras Superiores (Issai/Intosai)<sup>38</sup>.

Dentre as várias boas práticas a respeito<sup>39</sup>, destaquemos algumas.

---

<sup>37</sup> Interessante dissertação de mestrado foi apresentada a respeito por Aires José Rover: *Engajamento de gestores públicos e cidadãos através de uma métrica baseada em elementos da gamificação*. 2014. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Santa Catarina, Centro Tecnológico, Programa de Pós-graduação em Engenharia e Gestão do Conhecimento, Florianópolis, 2014.

<sup>38</sup> Para mais informações: <https://portal.tcu.gov.br/fiscalizacao-e-controle/auditoria/normas-internacionais-das-entidades-fiscalizadores-superiores-issai/>. Acesso em: 9 nov. 2018.

<sup>39</sup> Algumas diretrizes e boas práticas podem ser consultadas também no relatório dos trabalhos da Ação 3 da Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro (Enccla). Disponível em: <https://www.cgu.gov.br/assuntos/auditoria-e-fiscalizacao/enccla/arquivos/diretrizes-enccla-acao-3.pdf>. Acesso em: 14 out. 2018.

### 6.3.5.1 Comitês técnicos de auditoria com mandatos

Para garantir a independência dos órgãos de controle, a formação de comitês de auditoria com mandatos desvinculados dos gestores das entidades controladas é medida salutar, uma vez que atuarão sem risco de ser afastados de suas funções por questões políticas.

Ademais, esses comitês devem ser formados por pessoas com conhecimentos técnicos suficientes para compreender com profundidade os atos de gestão, seus regramentos, seus riscos e as tecnologias necessárias para sua avaliação.

### 6.3.5.2 Afastamento de nomeações meramente políticas

Importante eliminar situações que permitam nomeações puramente políticas para os cargos em órgãos de controle, tendo em vista a redução de independência que tal prática proporciona.

Sugere-se, nesse ponto, a boa prática descrita nas “Diretrizes e Boas Práticas da Intosai Relacionadas com a Independência das EFS”: “Os membros de uma EFS colegiada (Tribunal de Contas) são recrutados por concurso público, com banca examinadora independente. As condições para os candidatos e os critérios de seleção são fixadas pela legislação”<sup>40</sup>.

### 6.3.5.3 Autonomia administrativa e orçamentária com garantia da alta administração

Recomenda-se que todos os órgãos de controle, mesmo os internos, tenham autonomia para fazer sua autogestão, dispondo de recursos suficientes para não ficarem dependentes de outros órgãos em seu funcionamento.

Logo, a definição de seus recursos orçamentários deve ser feita de maneira específica e por meio de proposta fundamentada do próprio órgão, garantindo transparência e eficácia ao processo.

Ademais, as auditorias devem estar ligadas diretamente à mais alta instância da governança, fazendo com que esta seja garantidora direta de que os recursos necessários serão realmente destinados a elas.

---

<sup>40</sup> Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A-2561DF3F5015623294055787A>. Acesso em: 9 nov. 2018.

### 6.3.6 Princípio da harmonização

Esse princípio preconiza que a eficiência do controle da atividade financeira do Estado depende da harmonização, mediante integração e coordenação, dos controles externo, interno e social.

Afinal, a complexidade da gestão pública, que envolve diferentes Poderes do Estado, distintos entes federativos, variadas atribuições privativas e concorrentes, bem como diversos órgãos, exige uma atuação igualmente complexa dos órgãos de controle.

Como destaca Barros:

As instâncias de controle fazem parte da engrenagem do sistema de prestação de contas, nesse sentido, entende-se que a integração das ações de controle de diversos órgãos, de diferentes setores, de diferentes esferas de governo é a única forma de garantir abrangência e completude nas análises de políticas públicas e na identificação de desvios e desperdícios<sup>41</sup>.

Portanto, devem os órgãos de controle atuar de forma integrada, complementar e harmônica.

Analisemos as boas práticas que ajudam na concretização desse princípio.

#### 6.3.6.1 Controle como plataforma

Os órgãos públicos gestores e os de controle devem disponibilizar à sociedade todos os dados não sigilosos referentes a suas atividades, conforme determina a Constituição Federal (art. 37, *caput* e II, de seu § 3.º; art. 5.º, XXXIII; e art. 216, § 2.º), mas poderão também oferecer uma estrutura de dados abertos com ferramentas analíticas e recursos de comunicação, permitindo que cidadãos, entes públicos e privados, bem como adversários políticos, possam desenvolver análises inovadoras a respeito, participando de maneira colaborativa das atividades fiscalizadoras.

Dessarte, mediante a disponibilização de dados publicados em formatos não proprietários, passíveis de ser lidos por máquinas e conectados entre si por meio de descritores definidos, incentiva-se a produção de aplicativos cívicos e de outras ferramentas para maior integração de pessoas nas atividades de controle.

---

<sup>41</sup> BARROS, Fabio Henrique Granja e. Controles eficientes na administração pública. In: OLIVEIRA, Aroldo Cedraz de (coord.). *O controle da administração pública na era digital*. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2017. p. 287.

Trata-se de iniciativa que estimula e apoia a participação da sociedade no controle da atividade financeira do Estado, dando ensejo à formação de verdadeiras auditorias sociais.

Dessa forma, as atuações dos órgãos de controle interno e externo da administração serão complementadas por iniciativas particulares criativas, permitindo a formação de um sistema de controle harmônico e mais eficaz das contas públicas em nosso país.

#### 6.3.6.2 *Design* organizacional

O uso da abordagem do *Design Thinking* (item 2.2.1.1 *supra*) é um bom caminho para se efetivarem a integração e a coordenação dos controles externo, interno e social por meio de redesenhos organizacionais.

A complexidade das estruturas de controle existentes pode ser mais bem compreendida e trabalhada com foco nos usuários e utilizando-se da reunião de equipes multidisciplinares e das diferentes instituições envolvidas para encontrar soluções criativas destinadas à formação de uma rede colaborativa dos controles.

Quanto ao Poder Judiciário, essa reorganização pode ser feita nos âmbitos de cada tribunal, de cada ramo de Justiça, bem como envolvendo toda a estrutura subordinada administrativamente ao CNJ.

#### 6.3.7 Princípio da prestação de contas e transparência

Como corolário do princípio da publicidade (art. 37, *caput*, da CF/1988), as atividades de controle das finanças públicas devem ser transparentes, também devendo ser prestadas contas por aqueles que utilizem, arrecadem, guardem, gerenciem ou administrem dinheiros, bens e valores públicos (art. 70, parágrafo único, da CF/1988).

Como vimos (item 6.1.1 *supra*), para garantir o controle adequado da atividade financeira do Estado, a legislação infraconstitucional (v.g.: Lei Complementar 10/2000 (LRF), Lei 4.320/1964 e Lei 12.527/2011) determina, entre outras formas, que seja dada divulgação ampla, inclusive por meios eletrônicos, de todos os planos, leis orçamentárias, prestações de contas e respectivos pareceres, relatórios de execução orçamentária e de gestão fiscal, bem como de versões simplificadas desses documentos (art. 48 da LRF).

Devem, então, os órgãos controladores prestar contas permanentemente de suas atividades, dando conhecimento à sociedade de tudo o que fizeram no desempenho de seu mister.

Assim, a boa governança dos órgãos de controle exige transparência dos atos, decisões e ações tomadas em suas atividades, o que é alcançado por meio da divulgação de informações importantes para que a sociedade possa acompanhar e avaliar o desempenho e as operações destes, compreendendo claramente seus motivos e suas consequências.

Vejamos as boas práticas a respeito.

### 6.3.7.1 Comunicação visual e digital

O uso da comunicação visual e digital permite o aprimoramento da transparência dos órgãos de controle na medida em que garantem melhor compreensão das informações técnicas, que muitas vezes dificultam aos leigos entender os complexos institutos da atividade financeira do Estado.

Trata-se de verdadeira tendência mundial, que vem transformando a comunicação entre as pessoas.

Na área jurídica, fala-se em *visual law*, referindo-se à técnica de converter os complicados textos legais em representações gráficas mais compreensíveis<sup>42</sup>.

Como destacam Vercic e Zerfass, os resultados da pesquisa do “European Communication Monitor 2017” demonstram que estamos vivendo uma transformação da comunicação estratégica em muitos domínios, especialmente quanto à visualização, automação e utilização de robôs<sup>43</sup>.

O uso de robôs para extração automática e permanente de dados, bem como a aplicação de *Big Data* e da Inteligência Artificial para estruturação e comparação de dados, permitem uma organização rápida, contínua e mais didática dos resultados das atividades de controle.

Pesquisa realizada pelo Fórum Econômico Mundial com mais de 800 executivos e *experts* em tecnologia da informação apontou que cerca de 75% dos

---

<sup>42</sup> Para mais informações: <http://www.openlawlab.com/project-topics/illustrated-law-visualizations/>. Acesso em: 9 nov. 2019.

<sup>43</sup> VERCIC, Derjan; ZERFASS, Ansgar. Digital and Visual. *Communication Director*, n. 3, 2017. Disponível em: <http://www.communicationmonitor.eu/wp-content/uploads/2018/03/Vercic-Zerfass-2017-Digital-and-Visual-Social-Bots-Visual-Communication-Communication-Benchmarking-Strategic-Communication-Public-Relations-PR.pdf>. Acesso em: 9 nov. 2019.

entrevistados acreditam que pelo menos 30% das auditorias corporativas serão realizadas por inteligência artificial nos próximos dez anos<sup>44</sup>.

Nessa esteira, a utilização dessas novas tecnologias aliada à chamada comunicação visual, aquela realizada pelo uso de imagens de forma preponderante, em vez de palavras, é uma forma eficaz de aprimoramento da transparência das atividades dos órgãos de controle.

### 6.3.7.2 Auditorias temáticas

A realização de auditorias temáticas permite um aprofundamento do controle em determinados assuntos relevantes para a sociedade, contribuindo para uma melhor compreensão do tema.

Além disso, essas atividades sinalizam o interesse maior dos órgãos do controle por determinadas áreas, que serão certamente objeto de maior atenção pelos órgãos gestores.

Teremos, então, uma melhor comunicação quanto ao interesse público sobre políticas públicas, que estão a merecer uma maior atenção dos gestores<sup>45</sup>.

### 6.3.7.3 Audiências públicas

As audiências públicas podem ser realizadas após a divulgação de relatórios de fiscalização para que sejam colhidas críticas, sugestões e opiniões da sociedade sobre os trabalhos realizados.

Ademais, a oportunidade pode ser aproveitada também para sanar dúvidas e identificar dificuldades dos interessados na compreensão das informações apresentadas.

O contato direto dos agentes de controle com a sociedade e com os demais órgãos públicos revela-se importante para a majoração da transparência e para a melhoria da imagem daqueles nesse quesito.

---

<sup>44</sup> GLOBAL Agenda Council on the Future of Software & Society. *Deep Shift: Technology Tipping Points and Societal Impact*. Geneva: World Economic Forum, 2015. Disponível em: [http://www3.weforum.org/docs/WEF\\_GAC15\\_Technological\\_Tipping\\_Points\\_report\\_2015.pdf](http://www3.weforum.org/docs/WEF_GAC15_Technological_Tipping_Points_report_2015.pdf). Acesso em: 12 out. 2018.

<sup>45</sup> Para mais informações sobre as auditorias temáticas do Tribunal de Contas da União: <https://portal.tcu.gov.br/imprensa/trabalhos-de-destaque/>. Acesso em: 9 nov. 2019.

Após toda a análise feita a respeito da atividade financeira do Judiciário no Brasil, passando pelo estudo evolutivo da sua estrutura, das exigências legais, sociais, econômicas e políticas de sua atuação, bem como dos princípios e técnicas de inovação e governança aplicáveis para seu aperfeiçoamento, faz-se necessária uma síntese conclusiva a respeito.