

# A prestação de contas perante o TCU: proposta de modelo de análise de contas de órgãos do Poder Judiciário de mesma natureza

**Vinícius Zacarias Madela**

---

Orientador: Geovani Ferreira de Oliveira

Coletânea de Pós-Graduação, v.2 n.22

**Auditoria do Setor Público**



REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL

---

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

### **MINISTROS**

José Mucio Monteiro (Presidente)

Ana Arraes (Vice-presidente)

Walton Alencar Rodrigues

Benjamin Zymler

Augusto Nardes

Aroldo Cedraz de Oliveira

Raimundo Carreiro

Bruno Dantas

Vital do Rêgo

### **MINISTROS-SUBSTITUTOS**

Augusto Sherman Cavalcanti

Marcos Bemquerer Costa

André Luís de Carvalho

Weder de Oliveira

### **MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TCU**

Cristina Machado da Costa e Silva (Procuradora-Geral)

Lucas Rocha Furtado (Subprocurador-geral)

Paulo Soares Bugarin (Subprocurador-geral)

Marinus Eduardo de Vries Marsico (Procurador)

Júlio Marcelo de Oliveira (Procurador)

Sérgio Ricardo Costa Caribé (Procurador)

Rodrigo Medeiros de Lima (Procurador)

**DIRETOR GERAL**

Fábio Henrique Granja e Barros

**DIRETORA DE RELAÇÕES INSTITUCIONAIS,  
PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA**

Flávia Lacerda Franco Melo Oliveira

**CHEFE DO DEPARTAMENTO DE  
PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA**

Clémens Soares dos Santos

**CONSELHO ACADÊMICO**

Maria Camila de Ávila Dourado  
Tiago Alves de Gouveia Lins Dutra  
Marcelo da Silva Sousa  
Rafael Silveira e Silva  
Pedro Paulo de Moraes

**COORDENADOR ACADÊMICO**

Tiago Alves de Gouveia Lins Dutra

**COORDENADOR EXECUTIVO**

Georges Marcel de Azeredo Silva

**PROJETO GRÁFICO E CAPA**

Núcleo de Comunicação - NCOM/ISC

PÓS-GRADUAÇÃO EM AUDITORIA FINANCEIRA

# **A prestação de contas perante o TCU: proposta de modelo de análise de contas de órgãos do Poder Judiciário de mesma natureza**

Vinicius Zacarias Madela

**Orientador(a):**

Geovani Ferreira de Oliveira

## Dedicatória

---

Dedico esse trabalho à minha família por me ensinar o valor do tempo, a fragilidade da vida e a beleza infinita do sorriso.

## Agradecimentos

---

Agradeço inicialmente ao meu orientador, Geovani Ferreira de Oliveira, por me guiar na etapa final deste curso.

Agradeço também aos professores e à equipe do ISC, que tanto nos apoiaram nesta jornada, bem como aos vários amigos que fiz durante as aulas.

Por fim, agradeço aos amigos cervejeiros que fiz nesses últimos anos, em especial à turma da Panela. Um brinde.

## Resumo

---

A sociedade brasileira vive momento de anseio por uma efetiva prestação de serviços por parte do poder público. Muitas são as demandas sociais e é grande a pressão sobre os representantes eleitos para que eles correspondam à confiança depositada. Os representantes mostram à sociedade o resultado do seu trabalho por meio da prestação de contas, e é o TCU que tem a atribuição de analisar e julgar essas contas. A emenda constitucional do teto dos gastos limitou o número de servidores ativos do TCU, exigindo maior eficiência para que os trabalhos sejam mantidos. Assim, é importante que se reflita acerca de como o TCU pode fazer para aumentar a eficiência do processo de análise de contas de órgãos do Poder Judiciário de mesma natureza. O objetivo geral da monografia foi propor modelo de análise de contas de órgãos do Poder Judiciário de mesma natureza para aumentar a eficiência da prestação de contas anuais como instrumento de controle externo. Os objetivos específicos foram: verificar como a nova abordagem de contas baseada na estrutura do relato integrado pode contribuir para a evolução do processo de contas do TCU; indicar, com base em pesquisas anteriores, o grau de percepção de eficiência do processo de contas realizado pelo TCU; avaliar as semelhanças e diferenças existentes entre os processos de Tribunais Regionais Federais cujas contas relativas aos exercícios 2014 a 2018 foram julgadas pelo TCU; e propor modelo de análise padronizada de contas de órgãos de natureza semelhante, com base nas informações colhidas dos processos de Tribunais Regionais Federais cujas contas relativas aos exercícios 2014 a 2018 foram julgadas pelo TCU. Esta é uma pesquisa aplicada, qualitativa e exploratória, que se utilizou de pesquisa documental, estudo de caso e pesquisa-ação. A coleta de dados utilizou o portal do TCU e o sistema de tramitação processual e-TCU. Os resultados encontrados mostram o corpo técnico do TCU vê o processo de análise e julgamento de contas como importante e merecedor de mais atenção, mas considera que, no modelo atual, ele não contribui significativamente para os resultados do Tribunal. Observou-se que o processo de contas está em constante evolução, em especial no que tange à competência do TCU de orientação. As normas passaram a induzir o pensamento sistêmico e a elaboração de prestações de contas mais concisas e claras, com foco na demonstração dos resultados institucionais para a sociedade. Por outro lado, há espaço para o aprimoramento dos métodos de análise e julgamento. Na avaliação dos processos de prestação de contas dos TRF, de 2014 a 2018, observou-se que não há homogeneidade na frequência de análise e que há situações fáticas idênticas que levam a julgamentos distintos devido à instrução ser muito dependente do auditor responsável. Assim, há oportunidades de aprimoramento e, para isso, foi proposta rotina de seis etapas para sistematizar a análise de prestações de contas dos TRF. Concluiu-se que para o processo de contas contribuir significativamente para o cumprimento da missão institucional do TCU, deve-se conectar a estratégia de controle externo do Tribunal à atuação do órgão prestador de contas e dos outros órgãos de

controle, bem como às partes interessadas nas políticas públicas geridas pela UPC, acompanhando a gestão e coletando dados de modo a gerar informações novas e relevantes em um processo de geração de valor que aprimore a Administração Pública em benefício da sociedade. Foi, ainda, proposto modelo específico para a análise de contas dos TRF, composta por rotina de seis etapas.

**Palavras-chave:** Controle Externo. Prestação de Contas. Processo de trabalho.

## Lista de Figuras

---

**Figura 1** - Teoria da agência ..... **23**

**Figura 2** - O processo de geração de valor ..... **40**

## Lista de Quadros

---

<b>Quadro 1</b> - Atos normativos que orientam o processo de contas a cada exercício.....	<b>34</b>
<b>Quadro 2</b> - Comparação entre os modelos de prestação de contas.....	<b>44</b>
<b>Quadro 3</b> - Frequência de julgamento de contas dos TRF .....	<b>60</b>

## Lista de Tabelas

---

**Tabela 1** - Percentual de órgãos do Poder Judiciário com contas julgadas ..... **58**

**Tabela 2** - Percentual de órgãos do Poder Judiciário com contas julgadas..... **59**

**Tabela 3** - Tempo médio de trâmite de processos de contas de TRF ..... **71**

## Lista de Siglas

---

**AUFC - Auditor Federal de Controle Externo**

**CF/88 - Constituição Federal**

**CFC - Conselho Federal de Contabilidade**

**CJF - Conselho da Justiça Federal**

**CNJ - Conselho Nacional de Justiça**

**DN - Decisão normativa**

**EC - Emenda constitucional**

**EIRI - Estrutura Internacional para Relato Integrado**

**HD - Homem-dia**

**IIRC - International Integrated Reporting Council**

**IN - Instrução normativa**

**IBGC - Instituto Brasileiro de Governança Corporativa**

**IFAC - International Federation of Accountants**

**MF - Ministério da Fazenda**

**MPTCU - Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União**

**ONG - Organizações não-governamentais**

**Segecex - Secretaria-Geral de Controle Externo**

**Siafi - Sistema Integrado de Administração Financeira**

**SLTI - Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação**

**TCU - Tribunal de Contas da União**

**TJDFT - Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios**

**TRE - Tribunal Regional Eleitoral**

**TRF - Tribunal Regional Federal**

**TRT - Tribunal Regional do Trabalho**

**TST - Tribunal Superior do Trabalho**

**UJ - Unidade jurisdicionada**

**UPC - Unidade prestadora de contas**

## Sumário

---

<b>1. Introdução</b>	<b>16</b>
1.1 Delimitação do tema	19
1.2 Questão problema	20
1.3 Hipóteses	20
1.4 Objetivo geral	20
1.5 Objetivos específicos	20
1.6 Justificativa	21
1.7 Estrutura	21
<b>2. Referencial teórico</b>	<b>22</b>
2.1 Prestação de contas	22
2.1.1 Teoria da agência	22
2.1.2 Governança	24
2.1.3 Conceito e princípios da prestação de contas	26
2.2 Evolução do processo de contas no TCU	28
2.2.1 Base normativa	28
2.2.2 Baixa percepção de eficiência	35
2.3 Estrutura do relato integrado	39
2.3.1 A experiência do relatório do Ministério da Fazenda	41
2.4 A revisão da estrutura do TCU	45
2.4.1 O impacto na unidade do TCU de fiscalização do Poder Judiciário da União	46
<b>3. Metodologia</b>	<b>49</b>
3.1 Classificação da pesquisa	49
3.2 Classificação do método científico	50
3.3 Revisão bibliográfica	50
3.4 Técnica de coleta de dados	51
<b>4. Coleta de dados e resultados obtidos</b>	<b>52</b>
4.1 Órgãos do Poder Judiciário que prestaram contas	52
4.2 Órgãos do Poder Judiciário que tiveram suas contas analisadas	54
4.2.1 Tribunais Regionais Federais	59
4.3 Avaliação das prestações de contas dos TRF	63
4.3.1 Elementos produzidos pelo prestador de contas e pelo órgão de controle interno do prestador de contas	64
4.3.2 Elementos produzidos pelo órgão de instrução do TCU	66
4.3.3 Elementos do MPTCU e do órgão colegiado competente	68
<b>5. Discussão dos resultados</b>	<b>71</b>

5.1	Proposta de modelo de avaliação de prestações de contas dos TRF.....	<b>74</b>
<b>6.</b>	<b>Conclusão .....</b>	<b>81</b>
6.1	Resposta à questão-problema .....	<b>82</b>
6.2	Sugestões de estudos futuros.....	<b>84</b>
	<b>Referências bibliográficas.....</b>	<b>85</b>
	<b>ANEXO I</b>	
	<b>Órgãos do Poder Judiciário selecionados para terem as contas julgadas nos</b>	
	<b>exercícios 2014 a 2018 .....</b>	<b>90</b>
	<b>ANEXO II</b>	
	<b>Proposta de seleção de órgãos do Poder Judiciário para fins de julgamento de</b>	
	<b>prestação de contas .....</b>	<b>94</b>

## 1. Introdução

No universo público, o poder pertence à sociedade, como ensina a Constituição da República Federativa do Brasil (CF/88) em seu art. 1º, parágrafo único: todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.

Se o poder pertence ao povo, mas quem o exerce são seus representantes, a prestação de contas é o instrumento que une as duas pontas. É por meio da prestação de contas que a sociedade recebe a informação acerca do que foi feito com os recursos que ela confiou aos seus representantes.

A ideia de prestação de contas é inerente a qualquer transferência de responsabilidade – e é bastante antiga. A Bíblia, por exemplo, traz a chamada Parábola dos Talentos no livro Mateus, capítulo 25, onde um senhor viaja e deixa seus recursos com três servos. Ao retornar de viagem, solicita a eles informações sobre o que aconteceu com seu dinheiro naquele período.

Depois de muito tempo o senhor daqueles servos voltou e acertou contas com eles. (Bíblia, Mateus 25:19)

Já na esfera da administração pública, a prestação de contas é um fenômeno mais recente. Afinal, há alguns séculos acreditava-se que o poder pertencia exclusivamente ao rei, que havia recebido a delegação diretamente de Deus. O povo não tinha qualquer direito sobre os recursos do Estado e o instrumento da prestação de contas somente faria sentido em um confessionário onde o rei pudesse conversar diretamente com Deus.

A revolução francesa foi o maior símbolo do fim dos estados absolutistas. Esse momento histórico tornou-se ícone da tomada de poder pelo povo, a partir do qual os governantes passaram a ter limites e responsabilidades. Surge, então, a primeira geração dos direitos humanos, que se baseia em limitações ao estado, de modo a proteger a liberdade dos cidadãos. A primeira consolidação é chamada de Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, elaborada em 1789 – um documento composto por apenas 17 regras básicas, dentre as quais figura o dever de prestar contas pelos gestores públicos.

Art. 15 – A sociedade tem o direito de pedir contas a todo agente público pela sua administração. (Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, 1789)

A forma como a prestação de contas é feita, em regra, precisa ser previamente definida. Faz parte do acordo firmado entre o dono do poder e aquele que recebeu a

responsabilidade de gerir os recursos. Na gestão pública federal do Brasil, o regramento básico atual está assentado na CF/88:

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

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

Em sequência, a Carta Magna traz as competências do Tribunal de Contas da União (TCU), onde se destaca o julgamento de contas:

Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:

(...)

II - 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;

(...)

O TCU é, portanto, os olhos da sociedade no que tange à análise da gestão dos administradores quanto à legalidade, legitimidade e economicidade dos seus atos, declarados na prestação de contas. Esta tarefa é tão importante que empresta seu nome ao órgão – “de contas”. A prerrogativa de julgar as contas dos gestores também define a própria estrutura do órgão de controle externo: se não fosse por essa prerrogativa, o modelo brasileiro seria de auditoria-geral, deixando o encargo do julgamento para o Congresso Nacional. Em síntese, o Tribunal de Contas só existe com essa conformação e com esse título devido à competência de julgar contas.

Apesar da importância desse processo de trabalho, os últimos estudos realizados apontam que o corpo técnico do TCU enxerga o processo de contas como ineficiente. Mais de 60% dos respondentes de questionário realizado para avaliar a eficiência do Tribunal

na sua atividade-fim apontaram o processo de contas como aquele que apresenta a maior oportunidade de melhorias de forma a produzir benefícios efetivos à sociedade.

Consciente dessa realidade, o Tribunal vem promovendo, especialmente nos últimos dez anos, profunda transformação da sistemática de organização das contas dos órgãos e entidades da administração pública federal. Essa transformação vem ocorrendo tanto na perspectiva da prestação de contas em sentido amplo, baseada no comando do parágrafo único do art. 70 da CF/88, quanto nos modelos de análise das contas dos administradores para fins de cumprimento do inciso II do art. 71 da Carta Magna.

Até o exercício financeiro de 2007, as contas dos administradores de todos os órgãos e entidades submetidos à jurisdição do Tribunal recebiam o julgamento. A partir de 2008, o Tribunal passou a adotar o critério da universalidade para a prestação de contas e o da seletividade para julgamento. Ou seja, todos os órgãos continuaram prestando contas, porém, o TCU passou a definir quais contas seriam julgadas, conforme método de seleção baseada em risco, relevância e materialidade dos recursos envolvidos.

Na esteira dessa evolução, a prestação de contas passou a ser posicionada nas estruturas mais elevadas e estratégicas dos órgãos, especialmente da administração direta, o que proporcionou uma redução significativa na quantidade de contas apresentadas anualmente ao Tribunal. Paralelamente, o formato dos relatórios de gestão, instrumento que materializa a prestação de contas, foi sendo modificado no sentido de proporcionar uma melhor expressão dos principais resultados dos órgãos, aproximando-se assim dos padrões internacionais.

Com isso, ao exigir o posicionamento da prestação de contas nos níveis mais estratégicos da administração pública federal e o foco nos resultados dos órgãos e entidades, o TCU tem induzido os órgãos jurisdicionados a buscar maior integração entre suas missões, modelos de negócio e os recursos colocados à disposição.

Esse pensamento sistêmico e agregado é induzido mais fortemente a partir do exercício de 2018, com a adoção do modelo denominado relatório integrado para elaboração dos relatórios de gestão.

Apesar de toda essa evolução, o trabalho relacionado à prestação de contas segue desafiador, especialmente pela diversidade e pela quantidade de órgãos e entidades na administração direta e indireta dos três poderes. É desejável, portanto, que se busque o aumento da eficiência no processamento dessas contas e a efetividade desse instrumento para o exercício do controle externo pelo TCU.

O desafio é engrandecido pelo atual contexto fiscal. A Emenda Constitucional 95, conhecida como o “teto dos gastos”, reduziu a capacidade de o TCU ampliar (ou

mesmo manter) seu quadro de servidores ativos. As unidades técnicas trabalham com apenas uma parcela do corpo técnico disponível há até pouco tempo.

Por outro lado, esse mesmo contexto fiscal proporciona uma oportunidade: as adversidades promovem a transformação e impulsionam a busca pela eficiência. Nesse sentido, o TCU passou a buscar a otimização da estrutura da Secretaria-Geral de Controle Externo (Segecex), sendo que uma das medidas mais impactantes foi a transformação das unidades regionais em representações. Nesse novo universo, a clientela antes fiscalizada pelas unidades regionais passará a pertencer à clientela das unidades técnicas da sede do Tribunal, em Brasília.

Algumas situações específicas merecem destaque, dentre as quais, aquelas referentes aos órgãos do Poder Judiciário. A União possui órgãos judiciais centrais, localizados em Brasília, como os tribunais superiores, e órgãos situados nos estados, como os Tribunais Regionais Federais, os Tribunais Regionais Eleitorais e os Tribunais Regionais do Trabalho.

Após a efetivação da nova estrutura da Segecex, a análise da prestação de contas de todos os órgãos do Poder Judiciário situados nos estados passará a ser feita em Brasília, mais especificamente por uma Diretoria da Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado (SecexAdministração), subunidade responsável pela fiscalização do Poder Judiciário da União. Esse universo compõe-se de 65 unidades prestadoras de contas, dentre as quais várias têm a mesma natureza. Os cinco Tribunais Regionais Federais, por exemplo, guardam diversas semelhanças entre si.

É desejável que o processo de análise de contas seja reformulado, de modo a maximizar seu impacto na sociedade. O contexto geral, envolvendo a redução do número de servidores e a concentração de órgãos de natureza semelhante em unidades técnicas do TCU localizadas em Brasília representa um convite à reflexão, de modo a se buscar método padrão que avalie múltiplas unidades prestadoras de contas cujos modelos de negócio sejam semelhantes.

Acredita-se que, com isso, o TCU terá melhores condições de cumprir sua missão institucional: aprimorar a Administração Pública em benefício da sociedade por meio do controle externo.

## 1.1 Delimitação do tema

O presente trabalho propõe reflexão acerca da eficiência do processo de contas no TCU, buscando proposta que aprimore o modelo de análise da gestão de órgãos de natureza semelhante.

## 1.2 Questão problema

Com base no exposto, elaborou-se a seguinte questão problema: **como o TCU pode aumentar a eficiência do processo de análise de contas de órgãos do Poder Judiciário de mesma natureza?**

## 1.3 Hipóteses

São hipóteses para esta pesquisa:

- O método de seleção e julgamento de contas atualmente utilizado pelo TCU pode ter sua eficiência aumentada;
- O contexto fiscal nacional impõe a adoção de cortes de gastos administrativos e o aumento da eficiência dos processos de trabalho.
- Órgãos de mesma natureza, a exemplo dos Tribunais Regionais Federais, podem ser avaliados com base em um método que aumente a eficiência da prestação de contas anuais como instrumento de controle externo.

## 1.4 Objetivo geral

Propor modelo de análise de contas de órgãos do Poder Judiciário de mesma natureza para aumentar a eficiência da prestação de contas anuais como instrumento de controle externo.

## 1.5 Objetivos específicos

- Os objetivos específicos deste trabalho são:
- Verificar como a nova abordagem de contas baseada na estrutura do relato integrado pode contribuir para a evolução do processo de contas do TCU;
- Indicar, com base em pesquisas anteriores, o grau de percepção de eficiência do processo de contas realizado pelo TCU;
- Avaliar as semelhanças e diferenças existentes entre os processos de Tribunais Regionais Federais cujas contas relativas aos exercícios 2014 a 2018 foram julgadas pelo TCU;

- Propor modelo de análise padronizada de contas de órgãos de natureza semelhante, com base nas informações colhidas dos processos de Tribunais Regionais Federais cujas contas relativas aos exercícios 2014 a 2018 foram julgadas pelo TCU.

## 1.6 Justificativa

**Antecedente:** a sociedade brasileira vive momento de anseio por uma efetiva prestação de serviços por parte do poder público. Muitas são as demandas sociais e é grande a pressão sobre os representantes eleitos para que eles correspondam à confiança depositada. Os representantes mostram à sociedade o resultado do seu trabalho por meio da prestação de contas, e é o TCU que tem a atribuição de analisar e julgar essas contas. A emenda constitucional do teto dos gastos limitou o número de servidores ativos do TCU, exigindo maior eficiência para que os trabalhos sejam mantidos.

**Justificativa:** o processo de análise das contas dos gestores públicos compreende a avaliação de tudo o que foi realizado utilizando o dinheiro recolhido por meio dos tributos. Além disso, analisa o planejamento realizado e sugere quais caminhos devem ser tomados no futuro. Analisar contas de órgãos semelhantes é uma tarefa que agrega potencial impacto no resultado final, pois adiciona um novo elemento: a comparabilidade. A nova estrutura da Segecex concentrará a análise das contas de todos os órgãos do Poder Judiciário na SecexAdministração, em Brasília, contemplando um universo de 65 órgãos, dentre os quais vários possuem a mesma natureza, como é o caso dos cinco Tribunais Regionais Federais. Assim, é importante que se reflita acerca de como o TCU pode fazer para aumentar a eficiência do processo de análise de contas de órgãos do Poder Judiciário de mesma natureza.

## 1.7 Estrutura

Além deste capítulo introdutório, a presente monografia é dividida em outros cinco capítulos.

O capítulo 2 apresenta o referencial teórico. Nele está exposta a revisão bibliográfica acerca dos assuntos correlacionados ao tema central. O capítulo é subdividido em seções, de modo a englobar os seguintes tópicos: prestação de contas, a evolução do processo de contas no TCU, a estrutura do relato integrado e os desafios frente à revisão da estrutura do TCU.

O capítulo 3 traz a metodologia utilizada na pesquisa.

O capítulo 4 concentra a coleta de dados e é dividido em três seções. A primeira trata dos órgãos do Poder Judiciário que prestam contas anualmente, enquanto a segunda seção trata dos órgãos do Poder Judiciário que tiveram suas contas apreciadas e julgadas pelo TCU. A terceira seção faz a avaliação dos processos de contas dos órgãos do Poder Judiciário da União referentes aos exercícios de 2014 a 2018, na busca de avaliar semelhanças e diferenças entre eles.

O capítulo 5 traz discussão que consolida as informações obtidas na etapa de elaboração do referencial teórico com aquelas colhidas na etapa de coleta de dados, bem como busca solução para a questão problema proposta.

Por fim, o capítulo 6 traz a conclusão da monografia, a resposta à questão-problema e sugestões para estudos futuros.

## **2. Referencial teórico**

Para uma melhor compreensão do trabalho, realizou-se revisão bibliográfica acerca dos assuntos que circundam o tema principal. Foram estudados artigos, normas, referenciais e estudos relacionados à teoria da agência, governança e prestação de contas. No que tange à prestação de contas, houve ênfase na base normativa, desde a Constituição da República Federativa do Brasil até normas internas do TCU, bem como aos estudos realizados pelo Tribunal para avaliar a eficiência do processo de contas. Em sequência, foi feito estudo acerca da Estrutura Internacional do Relato Integrado, bem como foi realizada compilação das principais alterações ocorridas na estrutura do TCU em 2019.

O presente capítulo apresenta os resultados da revisão bibliográfica e é dividido em quatro seções, as quais tratam dos seguintes temas: prestação de contas; a evolução do processo de contas no TCU; a estrutura do relato integrado; e a revisão da estrutura do TCU.

### **2.1 Prestação de contas**

#### **2.1.1 Teoria da agência**

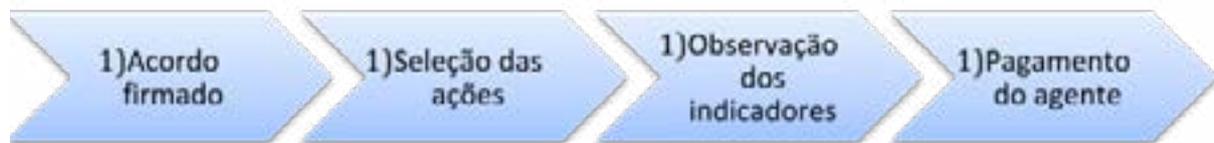
A teoria da agência é uma premissa teórica utilizada para se entender os processos das organizações, públicas ou privadas. Tem origem na literatura econômica, com foco no compartilhamento de riscos, e parte do modelo agente-principal: quando

uma parte, chamada de principal, firma um acordo com a outra parte, chamada de agente, para realizar uma tarefa.

Nota-se aqui a divisão de papéis. Do principal é esperado o fornecimento do capital, a assunção de riscos e a construção de incentivos. Já do agente é esperado que realize suas tarefas, tome decisões em benefício do principal e lide adequadamente com os riscos envolvidos.

O processo da teoria da agência tem base na assinatura de um acordo entre principal e agente. Esquematizando o processo, teríamos:

**Figura 1 – Teoria da agência.**



Fonte: Eduardo Fávero (2018), adaptado pelo autor.

O modelo proposto na teoria da agência parte de algumas premissas:

- Os resultados são observáveis e podem ser estabelecidos em um acordo;
- O agente escolhe as ações que serão executadas e o principal não consegue acompanhar completamente essas escolhas;
- Tanto o agente quanto o principal assumem riscos, e quanto maior os riscos do agente, maior deve ser sua compensação.

Observa-se que a teoria da agência é estruturada em um contrato firmado entre o agente e o principal, mas esse modelo tem problemas práticos. A eficiência do arranjo é impactada pelos interesses de cada uma das partes, que nem sempre estão alinhados e podem ser oportunistas e individuais. Há também a assimetria de informação, pois o agente tem vantagem sobre o principal por estar envolvido no cotidiano do negócio.

Outros problemas existentes no modelo proposto na teoria da agência são a necessidade de incentivos para alinhar os interesses do agente com o principal, além da seleção adversa e o risco moral. Seleção adversa ocorre em tarefas muito complexas,

quando o agente finge que sabe lidar com elas e o principal não consegue avaliar adequadamente as capacidades do agente, escolhendo-o sem total consciência. Já o risco moral, conhecido pelo termo em inglês *moral hazard*, ocorre quando o principal não consegue acompanhar devidamente as ações do agente que acaba por se acomodar, mudando seu comportamento e empregando menos esforço na realização das tarefas.

Mitigar os problemas existentes no modelo da teoria da agência envolve a adoção de atitudes que geram custos. Segundo Jensen e Meckling (2008), os custos da agência são a soma das despesas de monitoramento por parte do principal, das despesas com a concessão de garantias contratuais por parte do agente e do custo residual.

Os custos da agência podem também ser divididos em custo de monitoramento e custo de alinhamento. O custo de alinhamento serve para alinhar os interesses do agente com o principal, como os sistemas de incentivos. Já os custos de monitoramento servem para melhor acompanhar os trabalhos do agente. Como exemplos, temos os processos de auditoria e a adoção de estrutura de governança, tema que será melhor abordado na próxima subseção.

### 2.1.2 Governança

A montagem de uma estrutura de governança é uma das soluções aplicáveis para mitigar os problemas do modelo da teoria da agência. Segundo o Referencial Básico de Governança do TCU:

A origem da governança está associada ao momento em que organizações deixaram de ser geridas diretamente por seus proprietários (p. ex. donos do capital) e passaram à administração de terceiros, a quem foi delegada autoridade e poder para administrar recursos pertencentes àqueles. Em muitos casos há divergência de interesses entre proprietários e administradores, o que, em decorrência do desequilíbrio de informação, poder e autoridade, leva a um potencial conflito de interesse entre eles, na medida em que ambos tentam maximizar seus próprios benefícios. (BRASIL, 2014)

Nota-se que o desenvolvimento das estruturas de governança surge para melhorar o desempenho organizacional, reduzir conflitos, alinhar ações e trazer mais segurança para os proprietários ou financiadores do capital que, no caso dos órgãos públicos, são os cidadãos.

Segundo o Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC), há quatro princípios básicos de governança aplicáveis ao contexto nacional: transparência, equidade, prestação de contas e responsabilidade corporativa. O IBGC escreveu seu código

primariamente com foco em organizações empresariais mas, com o tempo, o adaptou de forma a torna-lo mais abrangente, envolvendo outros tipos de organizações, dentre as quais os órgãos governamentais.

Olhando mais especificamente para o setor público, o tema foi impulsionado pela crise fiscal dos anos 1980, que exigiu um novo arranjo econômico com a intenção de tornar o Estado mais eficiente. O estudo da *International Federation of Accountants (IFAC)*, publicado em 2001, discutiu a governança na esfera pública e resultou no estabelecimento de três princípios básicos para a governança nas organizações públicas: transparência, integridade e prestação de contas.

Nota-se a convergência dos princípios elencados pelo IBGC e pela IFAC. O Banco Mundial também enumera princípios da boa governança: legitimidade, equidade, responsabilidade, eficiência, probidade, transparência e *accountability*. Com relação à esfera pública federal, o tema foi normatizado por meio do Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017, que definiu os seis princípios da governança pública em seu artigo 3º: capacidade de resposta; integridade; confiabilidade; melhoria regulatória; prestação de contas e responsabilidade e transparência.

Apesar da variação dos termos usados, é certo que o núcleo permanece o mesmo e, em todos os casos, há a necessidade de transparência e prestação de contas entre o agente (gestores públicos em vários níveis) e o principal (cidadãos pagadores de tributos). O Referencial Básico de Governança do TCU assim descreve os princípios da transparência e da *accountability*:

Transparência: caracteriza-se pela possibilidade de acesso a todas as informações relativas à organização pública, sendo um dos requisitos de controle do Estado pela sociedade civil. A adequada transparência resulta em um clima de confiança, tanto internamente quanto nas relações de órgãos e entidades com terceiros.

*Accountability*: As normas de auditoria da Intosai conceituam *accountability* como a obrigação que têm as pessoas ou entidades às quais se tenham confiado recursos, incluídas as empresas e organizações públicas, de assumir as responsabilidades de ordem fiscal, gerencial e programática que lhes foram conferidas, e de informar a quem lhes delegou essas responsabilidades. Espera-se que os agentes de governança prestem contas de sua atuação de forma voluntária, assumindo integralmente as consequências de seus atos e omissões. (BRASIL, 2014).

O processo de prestação de contas faz parte das boas práticas de governança disseminadas pelo TCU no citado Referencial Básico. Permeia diferentes componentes do

mecanismo de governança, mais destacadamente o relacionamento com partes interessadas (denominado E1) e o componente accountability e transparência (denominado C3).

Ainda segundo o Referencial, a implementação do sistema de governança deve incluir mecanismos de prestação de contas e de responsabilização. Segundo o IBGC, a prestação de contas não deve restringir-se ao desempenho econômico-financeiro, mas contemplar também os demais fatores (inclusive intangíveis) que norteiam a ação gerencial e que conduzem à criação de valor para a organização.

É importante registrar que a accountability envolve, além do dever e da responsabilidade de prestar contas, o desejo e o preparo para fazê-lo de forma voluntária.

### 2.1.3 Conceito e princípios da prestação de contas

O Código das Melhores Práticas de Governança Corporativa do IBGC ensina:

Os agentes de governança devem prestar contas de sua atuação de modo claro, conciso, compreensível e tempestivo, assumindo integralmente as consequências de seus atos e omissões e atuando com diligência e responsabilidade no âmbito dos seus papéis. (IBGC, 2015)

Observa-se que a prestação de contas é ao mesmo tempo uma atitude de quem presta e um direito daquele a quem as contas são prestadas. Em outras palavras, é uma obrigação que tem como contrapartida o direito de requisição da prestação de contas.

O Conselho Federal de Contabilidade também se pronunciou sobre o tema nas Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público:

O atendimento das obrigações relacionadas à prestação de contas e responsabilização (*accountability*) requer o fornecimento de informações sobre a gestão dos recursos da entidade confiados com a finalidade de prestação de serviços aos cidadãos e aos outros indivíduos, bem como a sua adequação à legislação, regulamentação ou outra norma que disponha sobre a prestação dos serviços e outras operações. (CFC, 2016)

Assim, é possível conceituar a prestação de contas como sendo o instrumento pelo qual os agentes de governança demonstram sua atuação de forma clara, concisa, compreensível e tempestiva, assumindo integralmente as consequências de seus atos e omissões e atuando com diligência e responsabilidade no âmbito de seus papéis.

Na esteira desses conceitos, podemos definir que a finalidade da prestação de contas é evidenciar, principalmente para a sociedade e os seus representantes eleitos,

a boa e regular aplicação dos recursos públicos e a observância aos dispositivos legais e regulamentares aplicáveis.

Para alcançar seu objetivo, a prestação de contas deve obedecer aos seguintes princípios:

- Responsabilidade
- Tempestividade
- Concisão
- Foco estratégico
- Relevância
- Confiabilidade
- Comparabilidade
- Foco em resultado para o cidadão

O conceito da responsabilidade está intimamente associado ao conceito de prestação de contas. Quando uma pessoa toma decisões, aceita as consequências de seus atos e deve estar disposta a prestar conta deles. A responsabilidade se define como a virtude ou disposição habitual de assumir as consequências das próprias decisões, respondendo por elas perante alguém. Responsabilidade é a capacidade de dar resposta dos próprios atos.

Assim, pode-se dizer que os termos “prestação de contas” e “responsabilidade” estão estreitamente interligados, inseparáveis um do outro. Ninguém deve estar isento da responsabilidade de uma má ação, uma má decisão ou uma atividade irregular. A responsabilidade, ao lado da respectiva sanção, constitui um elemento necessário para o adequado alinhamento entre principal e agente.

Como se demonstrou nesta seção, prestar contas é uma obrigação. Mas, questiona-se: como deve ser essa prestação de contas? Considerando que a prestação de contas não é um evento único, mas sim uma prática que se reitera no decorrer do tempo, torna-se necessária a existência de um conjunto de normas e instituições com a missão de supervisionar o cumprimento desta obrigação.

O regramento básico da prestação de contas na esfera federal do Brasil, além do suporte basilar na CF/88, está na Lei 8.443/92, art. 7º:

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

Duas informações são especialmente importantes no dispositivo. A primeira trata da periodicidade: as contas são prestadas anualmente. A segunda se refere à estrutura: as contas são organizadas de acordo com normas estabelecidas em instrução normativa do TCU.

Assim, observa-se que cabe ao TCU definir a forma como as contas devem ser prestadas, obedecendo-se disposição do art. 3º da referida Lei 8.443/92. Essa estrutura evoluiu com o tempo, e segue em processo de evolução. Esse tema será melhor demonstrado na seção seguinte.

## 2.2 Evolução do processo de contas no TCU

### 2.2.1 Base normativa

Como mostrado na seção anterior, a prestação de contas pode ser conceituada como o instrumento pelo qual os agentes de governança demonstram sua atuação de forma clara, concisa, compreensível e tempestiva, assumindo integralmente as consequências de seus atos e omissões e atuando com diligência e responsabilidade no âmbito de seus papéis.

Logo, a prestação de contas é um dever de todos aqueles que exercem o poder em nome de outro. Mas esse dever, que pode ser apenas moral na relação entre particulares, torna-se taxativo e obrigatório no caso da gestão de recursos públicos.

A obrigatoriedade não é novidade. A Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, construída em 1789, é um documento composto por apenas 17 regras básicas, dentre as quais figura o dever de prestar contas pelos gestores públicos.

Art. 15 – A sociedade tem o direito de pedir contas a todo agente público pela sua administração. (Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, 1789)

Nosso atual regime constitucional também preza pela obrigatoriedade da prestação de contas, e em todas as esferas. Os municípios, por exemplo, devem prestar contas, a serem analisadas pelo poder legislativo. Nota-se que, apesar de a fiscalização competir aos representantes eleitos do povo, ainda assim há a obrigatoriedade de se dar publicidade às contas, disponibilizando-as para qualquer interessado:

Art. 30. Compete aos Municípios:

(...)

III - instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, **sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas** e publicar balancetes nos prazos fixados em lei;

(...)

Art. 31. **A fiscalização do Município será exercida pelo Poder Legislativo Municipal**, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo Municipal, na forma da lei.

(...)

§ 3º As contas dos Municípios ficarão, durante sessenta dias, anualmente, **à disposição de qualquer contribuinte**, para exame e apreciação, o qual poderá questionar-lhes a legitimidade, nos termos da lei. (BRASIL, 1988)

A Constituição da República, ao tratar das prestações de contas, deu muito ênfase na importância do tema. Assegurar a prestação de contas é tão relevante se tornou uma das possibilidades de intervenção da União nos Estados e Distrito Federal, bem como dos Estados em seus Municípios:

Art. 34. A União não intervirá nos Estados nem no Distrito Federal, **exceto para**:

(...)

VII - assegurar a observância dos seguintes princípios constitucionais:

(...)

d) **prestação de contas da administração pública, direta e indireta.**

(...)

Art. 35. O Estado não intervirá em seus Municípios, nem a União nos Municípios localizados em Território Federal, **exceto quando**:

(...)

**II - não forem prestadas contas devidas**, na forma da lei; (BRASIL, 1988)

O citado artigo 34 da Constituição coloca a prestação de contas em um importante patamar: o de princípio constitucional.

A Constituição também traz o rito básico de prestação e julgamento das contas do Presidente da República. Inicialmente, frisa-se que o próprio Presidente, pessoa com maior poder político do país, também está obrigada a prestar contas.

Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República:

(...)

XXIV - prestar, anualmente, ao Congresso Nacional, dentro de sessenta dias após a abertura da sessão legislativa, as contas referentes ao exercício anterior; (BRASIL, 1988)

Caso não preste as contas, compete à Câmara dos Deputados fazer a tomada de contas.

Art. 51. Compete privativamente à Câmara dos Deputados:

(...)

II - proceder à tomada de contas do Presidente da República, quando não apresentadas ao Congresso Nacional dentro de sessenta dias após a abertura da sessão legislativa; (BRASIL, 1988)

Por fim, a Constituição dá ao Congresso a competência exclusiva de julgamento das contas apresentadas pelo Presidente da República.

Art. 49. É da competência exclusiva do Congresso Nacional:

(...)

IX - julgar anualmente as contas prestadas pelo Presidente da República e apreciar os relatórios sobre a execução dos planos de governo; (BRASIL, 1988)

A definição de quem deve prestar contas está no parágrafo único do art. 70:

Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renún-

cia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

**Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assumia obrigações de natureza pecuniária.** (BRASIL, 1988)

Em sequência, a Constituição traz as competências do Tribunal de Contas da União, onde se destaca a apreciação das contas prestadas pelo Presidente da República, a serem julgadas pelo Congresso Nacional, e o julgamento de contas dos demais administradores e responsáveis:

Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:

I - apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar de seu recebimento;

II - 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; (BRASIL, 1988)

A forma como a prestação de contas é feita precisa ser previamente definida. Faz parte do acordo firmado entre o dono do poder e aquele que recebeu a responsabilidade de gerir os recursos.

A lei 8.443, de 16 de julho de 1992, que dispõe sobre a Lei Orgânica do TCU, traz os elementos básicos que devem integrar a prestação de contas:

Art. 9º Integrarão a tomada ou prestação de contas, inclusive a tomada de contas especial, dentre outros elementos estabelecidos no Regimento Interno, os seguintes:

I - relatório de gestão;

II - relatório do tomador de contas, quando couber;

III - relatório e certificado de auditoria, com o parecer do dirigente do órgão de controle interno, que consignará qualquer irregularidade ou ilegalidade constatada, indicando as medidas adotadas para corrigir as faltas encontradas;

IV - pronunciamento do Ministro de Estado supervisor da área ou da autoridade de nível hierárquico equivalente, na forma do art. 52 desta Lei. (BRASIL, 1988)

Além das premissas básicas, a Lei Orgânica deu ao TCU o poder regulamentar:

Art. 3º Ao Tribunal de Contas da União, no âmbito de sua competência e jurisdição, assiste o poder regulamentar, podendo, em consequência, expedir atos e instruções normativas sobre matéria de suas atribuições e sobre a organização dos processos que lhe devam ser submetidos, obrigando ao seu cumprimento, sob pena de responsabilidade. (BRASIL, 1988)

No artigo 7º, a Lei Orgânica foi específica com relação ao poder regulamentar frente à organização da forma como as contas devem ser prestadas.

Art. 7º As contas dos administradores e responsáveis a que se refere o artigo anterior serão anualmente submetidas a julgamento do Tribunal, sob forma de tomada ou prestação de contas, organizadas de acordo com normas estabelecidas em instrução normativa. (BRASIL, 1988)

Por fim, coube exclusivamente ao TCU definir quem pode ser liberado da obrigatoriedade de prestar contas.

Art. 6º Estão sujeitas à tomada de contas e, ressalvado o disposto no inciso XXXV do art. 5º da Constituição Federal, só por decisão do Tribunal de Contas da União podem ser liberadas dessa responsabilidade as pessoas indicadas nos incisos I a VI do art. 5º desta Lei. (BRASIL, 1988)

Complementando as regras trazidas pela Constituição e pela Lei Orgânica, o Regimento Interno do TCU, instituído pela Resolução-TCU nº 246, de 30 de novembro de 2011, também enfatiza o poder regulamentar:

Art. 189. As contas dos administradores e responsáveis a que se refere o artigo anterior serão submetidas a julgamento do Tribunal, sob forma de tomada ou prestação de contas, que poderão ser ordinárias, extraordinárias ou especiais.

Parágrafo único. Atos normativos próprios do Tribunal disporão acerca da organização, recebimento e tratamento dos processos de tomadas e prestações de contas a que se refere este artigo.

(...)

Art. 194. Os processos de tomada ou prestação de contas ordinária conterão os elementos e demonstrativos especificados em ato normativo, que evidenciem a boa e regular aplicação dos recursos públicos e, ainda, a observância aos dispositivos legais e regulamentares aplicáveis.

Parágrafo único. O ato normativo mencionado no caput, tendo em vista a racionalização e a simplificação do exame e do julgamento das tomadas e prestações de contas pelo Tribunal, estabelecerá também critérios de formalização dos respectivos processos, tendo em vista a materialidade dos recursos públicos geridos, a natureza e a importância socioeconômica dos órgãos e entidades.

Art. 195. O Tribunal disciplinará, em ato normativo, procedimentos de análise técnica simplificada, entre os quais o diferimento da instrução de processos de tomada e prestação de contas que contenham parecer do controle interno pela regularidade ou regularidade com ressalva, observados, ainda, critérios de materialidade, relevância e risco.

Parágrafo único. Entende-se por diferimento o sobrestamento da análise do processo na unidade técnica por prazo determinado, findo o qual, inexistindo elementos supervenientes que infirmem o parecer do controle interno, será encaminhado ao relator, após ouvido o Ministério Público, para julgamento por Relação, observado o prazo fixado no § 6º do art. 143.

Art. 196. O Tribunal disciplinará, em ato normativo, a forma de apresentação das contas a serem prestadas pelo governo de território federal. (BRASIL, 2011)

O Regimento Interno também explicou a forma que as deliberações do Plenário do TCU devem adotar, a depender do tema tratado:

Art. 67. As deliberações do Plenário e, no que couber, das câmaras, terão a forma de:

I – instrução normativa, quando se tratar de disciplinamento de matéria que envolva pessoa física, órgão ou entidade sujeita à jurisdição do Tribunal;

II – resolução, quando se tratar de:

a) aprovação do Regimento Interno, de ato definidor da estrutura, atribuições e funcionamento do Tribunal, das unidades de sua Secretaria e demais serviços auxiliares;

b) outras matérias de natureza administrativa interna que, a critério do Tribunal, devam revestir-se dessa forma;

III – decisão normativa, quando se tratar de fixação de critério ou orientação, e não se justificar a expedição de instrução normativa ou resolução;

Conforme o art. 67 do Regimento Interno, o disciplinamento de matérias que afetem aos jurisdicionados devem ser tratados em instruções normativas (IN), enquanto as orientações para o funcionamento do próprio TCU devem estar em resoluções.

Os principais regramentos relacionados aos processos de contas foram deliberados pelo plenário do TCU no dia 1º de setembro de 2010. Na mesma sessão, os ministros aprovaram a Instrução Normativa-TCU nº 63/2010, que estabelece normas de organização e de apresentação dos relatórios de gestão e das peças complementares que constituirão os processos de contas, e a Resolução-TCU nº 234/2010, que estabelece diretrizes a serem observadas pelas unidades técnicas do Tribunal na elaboração das normas previstas na referida IN e no tratamento das peças e conteúdos relacionados à prestação de contas das unidades jurisdicionadas (UJ).

Em complemento às regras principais, a cada ano são elaboradas duas normas com orientações complementares. Uma delas dispõe acerca das unidades que devem prestar contas, especificando a forma, os conteúdos e os prazos de apresentação, enquanto a outra dispõe sobre a relação das unidades prestadoras de contas cujos responsáveis terão as contas do exercício julgadas pelo TCU, bem como especifica a forma, os prazos e os conteúdos para a elaboração das peças de responsabilidade dos órgãos de controle interno e das instâncias supervisoras que comporão os processos de contas.

Essas duas normas complementares são editadas em forma de decisões normativas. O Presidente do TCU publica anualmente, ainda, uma portaria que dispõe sobre a elaboração do relatório de gestão, rol de responsáveis, demais relatórios, pareceres, declarações e informações suplementares para a prestação de contas do exercício. A seguir, lista dos normativos anuais referentes à prestação de contas dos exercícios 2014 a 2018:

**Quadro 1 – Atos normativos que orientam o processo de contas a cada exercício.**

Exercício de referência	Decisão normativa das unidades que devem prestar contas	Decisão normativa das unidades que terão contas julgadas	Portaria de orientação do relatório de gestão
2014	DN-TCU 134/2013*	DN-TCU 140/2014*	Portaria-TCU 90/2014
2015	DN-TCU 146/2015	DN-TCU 147/2015	Portaria-TCU 321/2015
2016	DN-TCU 154/2016	DN-TCU 156/2016	Portaria-TCU 59/2017

2017	DN-TCU 161/2017 **	DN-TCU 163/2017 **	Portaria-TCU 65/2017
2018	DN-TCU 170/2018	DN-TCU 172/2018	Portaria-TCU 269/2018

\* As decisões normativas-TCU 139/2014 e 143/2015 produziram alterações nas DN 134 e 140.

\*\* A decisão normativa-TCU 168/2017 produziu alterações pontuais nas DN 161 e 163

Fonte: Portal do TCU

## 2.2.2 Baixa percepção de eficiência

Como observado no tópico anterior, a prestação de contas é uma obrigação do gestor frente à sociedade, mas, ao mesmo tempo, é uma obrigação junto ao TCU, que se torna os olhos da sociedade no que tange à análise da gestão dos administradores quanto à legalidade, legitimidade e economicidade dos seus atos, declarados na prestação de contas.

A prerrogativa de analisar e julgar as contas dos gestores é tão importante que empresta seu nome ao órgão – “de contas” – além de definir a própria estrutura do órgão de controle externo: se não fosse por essa prerrogativa, o modelo brasileiro seria de auditoria-geral, deixando o encargo do julgamento para o Congresso Nacional. Em síntese, o Tribunal de Contas só existe com essa conformação e com esse título devido à competência de julgar contas.

É certo que o processo de análise e julgamento das contas é um dos principais instrumentos de que o TCU dispõe para exercer sua função de controle externo. Apesar disso, os últimos estudos realizados apontam que o corpo técnico do TCU enxerga o processo de contas como ineficiente.

Em 2007, a partir da necessidade de uma reflexão acerca da atuação do Tribunal de Contas da União e do desafio de cumprir da melhor forma sua missão de assegurar a efetiva e regular gestão dos recursos públicos em benefício da sociedade, foi instituído o Projeto Águila. Essa iniciativa trouxe uma perspectiva ampla e gerou propostas classificadas como “alavancadoras”, estratégicas ou operacionais, divididas em agrupadores. As propostas alavancadoras estavam contidas em cinco agrupadores, dos quais o primeiro foi denominado “reestruturação da sistemática de contas”. Esse agrupador continha seis propostas:

- Diferenciação dos conceitos de prestação e tomada de contas
- Prestação de contas pelo gestor com foco prioritário em aspectos de gestão
- Prestação de contas de forma eletrônica e disponibilização para toda a sociedade

- Escolha das contas a serem tomadas pelo TCU com base em aspectos de risco, relevância e seletividade
- Trabalho de conformidade do Controle Interno e julgamento pelo TCU somente nas tomadas de contas
- Decisão normativa anual informando quais gestores tiveram suas contas tomadas e da possibilidade de tomada de contas dos demais no prazo de 10 anos

As propostas produziram resultados, mas não foram suficientes para esgotar o tema. Dez anos após o Projeto Águila, em 2017, foi realizada a Semana da Qualidade, onde diversas unidades técnicas do TCU se reuniram para elaborar propostas e recomendações que contribuíssem para o controle externo. O resultado foi um relatório com 288 propostas e recomendações, das quais sessenta estavam relacionadas ao processo de prestação de contas.

O volume de propostas indica o anseio do corpo técnico pelo aprimoramento do instrumento. Além disso, havia propostas que reforçavam o entendimento que parte do corpo técnico considera o processo de contas importante, mas negligenciado. É o que observamos nas cinco propostas abaixo:

- Valorização dos processos de contas pelo corpo dirigente
- Refletir a importância dos processos de contas nas metas do Tribunal
- Priorização das prestações de contas
- Conscientização da importância do processo de contas
- Valorização do processo

Posteriormente, em 2018, o Presidente do TCU, Ministro Raimundo Carreiro, constituiu um grupo de trabalho com o objetivo de propor soluções para otimizar a eficiência da Secretaria-Geral de Controle Externo. Segundo a metodologia do grupo, os dados primários foram coletados por meio de questionário enviado a 118 secretários e diretores da Segecex.

A primeira pergunta do questionário tratou da alocação de recursos nos diversos processos de controle externo:

Questão 1. Considerando o período de janeiro a dezembro de 2017, na sua percepção, que percentual de HD da sua Secretaria (se você for secretário) ou da sua Diretoria (se você for diretor) foi alocado em cada tipo de proces-

so listado a seguir. A soma dos percentuais informados deverá resultar em 100%. Caso o processo não tenha sido executado, informe 0%.

A resposta à questão 1 apontou o processo de análise de prestações de contas como sendo o quarto processo que mais consome tempo das unidades técnicas, com 9,3% do total de homens-dia alocado. Os três processos que mais consomem tempo, de acordo com a pesquisa, são as fiscalizações (27,2%), tomadas de contas especiais (21,8%) e denúncias e representações (12,8%).

Em seguida, foram feitas duas questões complementares cujo objetivo era avaliar a percepção do corpo técnico frente à eficiência dos processos de trabalho, que foram agrupados em dezessete categorias:

Questão 2. Considerando a atuação das unidades da Segecex, identifique os três processos que, na sua percepção, têm **maior** necessidade de serem melhorados para produzir benefícios efetivos à sociedade ou cuja melhoria da eficiência seja **mais** urgente.

Questão 3. Considerando a atuação das unidades da Segecex, identifique os três processos que, na sua percepção, têm **menor** necessidade de serem melhorados para produzir benefícios efetivos à sociedade ou cuja melhoria da eficiência seja **menos** urgente.

Houve 98 respostas às duas questões. Ao classificar os dezessete processos de trabalho em ordem daqueles que mais demandam necessidade de melhoria, 65 respondentes citaram o processo de prestação de contas, colocando-o em primeiro lugar como o processo de trabalho mais citado.

Confirmando o entendimento, as respostas à questão 3, que classificou os processos de trabalho em ordem daqueles que menos demandam necessidade de melhoria, apenas quatro respondentes citaram o processo de prestação de contas, colocando em penúltimo lugar, à frente apenas do processo de contas de governo e desestatização.

Ainda segundo o relatório final do grupo de trabalho, há outra pesquisa anterior que reforça a percepção: na revisão do planejamento estratégico 2015-2021, 52,6% dos servidores que responderam a pesquisa discordaram da afirmação de que o julgamento de contas anuais, da forma como é feito, é relevante para o exercício do controle externo.

O questionário também apresentou questões abertas, nas quais eram solicitadas informações acerca de oportunidades de melhoria, reduzindo sobreposições, lacunas e fragmentações nas ações do TCU. Nas que abordaram ineficiências e propostas de o que parar de fazer, as contas anuais foram o processo de trabalho mais citado,

com propostas que vão desde parar de fazer todas até integrar com fiscalizações ou julgar apenas contas com indícios de irregularidades.

Ao final, o Relatório de Eficiência da Segecex elaborou, no que tange ao processo de trabalho de prestação de contas, a seguinte proposta, metas e plano de ação:

- PROPOSTA
  - Harmonizar o processo de contas anuais às melhores práticas de *accountability* anual de instituições governamentais.
- METAS
  - Auditar as contas anuais de ministérios que representem 80% do Volume de Recursos Geridos pela União até 2022.
- PLANO DE AÇÃO
  - Atualizar a Instrução Normativa nº 63/2010, conforme boas práticas de *accountability* anual.
  - Simplificar e integrar os normativos.
  - Restringir o julgamento de contas aos casos com indícios de irregularidades.
  - Instituir as auditorias de contas anuais, de forma integrada às auditorias financeiras e outras fiscalizações aplicáveis.
  - Priorizar auditorias de contas anuais de ministérios, órgãos e entidades com maior Volume de Recursos Geridos.
  - Profissionalizar a auditoria e instrução de contas anuais.

Outro exemplo do fato de que o processo de prestação de contas apresenta oportunidades de melhoria é o Acórdão-TCU-3608-2014-Plenário, de relatoria do Ministro Aroldo Cedraz, resultado de um levantamento que apresentou proposta de estratégia de fortalecimento da auditoria financeira no TCU, mediante a convergência aos padrões e boas práticas internacionais de fiscalização governamental que se demonstrem aplicáveis ao contexto jurídico-institucional brasileiro. O acórdão autorizou a Presidência do TCU a adotar as medidas necessárias para:

9.2.1. desenvolver a função institucional do TCU como guardião da confiança pública e órgão responsável por garantir a transparência, a credibilidade e a

utilidade das prestações de contas sobre a gestão orçamentária, financeira e patrimonial dos órgãos e entidades federais, dos ministérios supervisores e do Governo Federal como um todo, buscando permitir a identificação da responsabilidade institucional por alcançar objetivos, mitigar riscos e estabelecer controles nos principais níveis decisórios.

Observa-se, portanto, que há a percepção de que o processo de análise e julgamento das prestações de contas contém falhas e pode ser aprimorado. Mais que isso, observa-se que o corpo técnico entende o processo de contas como importante e merecedor de mais atenção, apesar de considerar que, da forma atual, ele não contribui para os resultados do TCU.

## 2.3 Estrutura do relato integrado

A seção 2.2.2 deste capítulo abordou a percepção de eficiência do processo de contas no TCU, mostrando que o corpo técnico considera que o processo, apesar de importante, não vem apresentando resultados satisfatórios.

Na busca por padrões internacionais que promovam o aprimoramento das prestações de contas, o TCU vem adotando estruturas que promovam o ciclo de pensamento e relato integrados, que induzam os órgãos a deixar de produzir comunicações numerosas, desconexas e estáticas, bem como focalizem na capacidade de geração de valor no curto, médio e longo prazos.

Um dos modelos utilizados como orientação é a denominada Estrutura Internacional para Relato Integrado (EIRI), elaborada pelo *International Integrated Reporting Council* (Conselho Internacional para Relato Integrado, ou IIRC na sigla em inglês).

O IIRC é uma coalizão global de reguladores, investidores, empresas, definidores de padrões, profissionais do setor contábil e organizações não-governamentais (ONG) que compartilha a visão de que comunicar a geração de valor deverá ser o próximo passo evolutivo para relatos corporativos, sejam públicos ou privados. O modelo proposto na EIRI foi desenvolvido para atender esta necessidade.

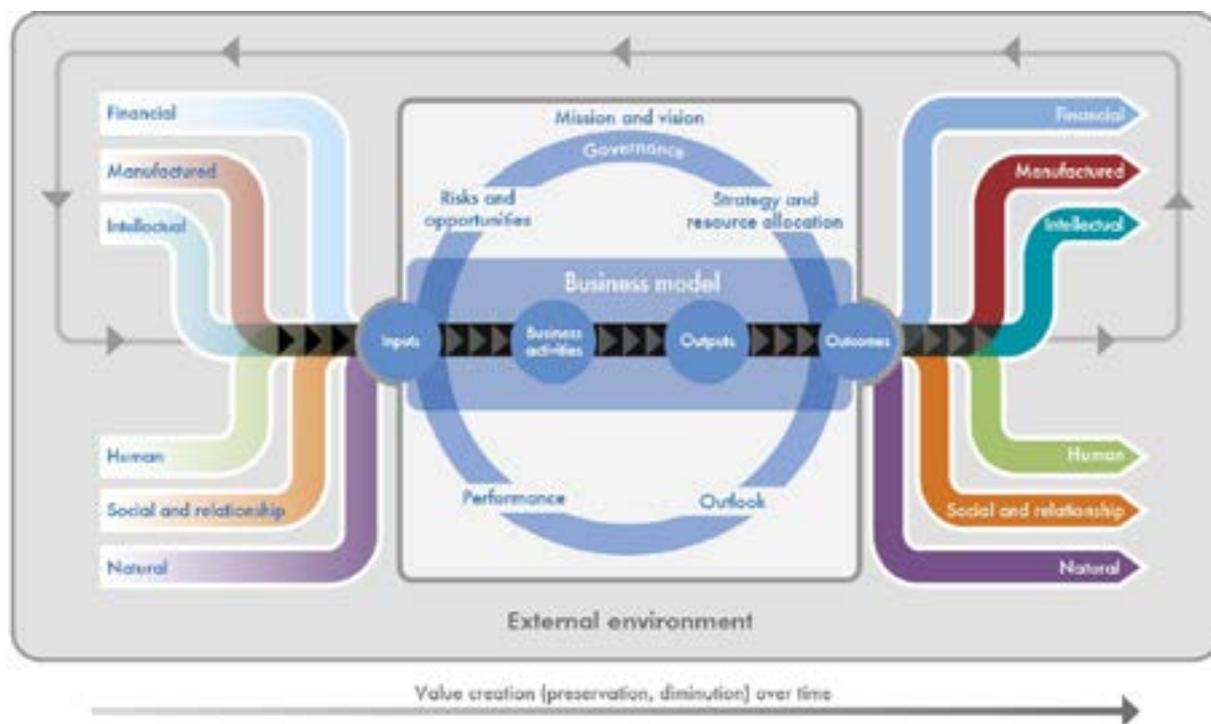
Os objetivos do relato integrado são melhorar a qualidade da informação disponível e promover uma abordagem mais coesa e eficiente do relato do órgão, que comunique a gama completa de fatores que afetam, de forma material, a capacidade de uma organização de gerar valor ao longo do tempo. Além disso, busca melhorar a responsabilidade pela gestão e apoiar a integração do pensamento, da tomada de decisão e das ações que focam na geração de valor no curto, médio e longo prazos.

Sinteticamente, pode-se conceituar o relato integrado como o processo de gestão e controle que resulta numa comunicação integrada e periódica a respeito da criação de valor ao longo do tempo, buscando uma comunicação concisa e abrangente da estratégia, governança, desempenho e perspectivas que levam à criação de valor pelo prestador de contas.

Um dos pilares principais para o sucesso do relato integrado é o pensamento integrado, que é a consideração efetiva que um órgão dá aos relacionamentos entre suas diversas unidades operacionais e funcionais, bem como os capitais que usa ou afeta. Na definição da EIRI, capitais são fatores de valor que aumentam, diminuem ou se transformam por meio de atividades e produtos da organização. São classificados em capitais financeiro, manufaturado, intelectual, humano, social e de relacionamento e natural.

Quanto mais o pensamento integrado estiver enraizado nas atividades de uma organização, mais naturalmente a conectividade da informação fluirá para o relatório. A figura a seguir ilustra como os diversos capitais se fundem para gerar valor ao longo do tempo em uma organização.

**Figura 2 – O processo de geração de valor.**



Fonte: IIRC, 2013 – A estrutura internacional para relato integrado

Enquanto o relato integrado é um processo e o pensamento integrado é um pressuposto, o chamado relatório integrado é o produto de comunicação obtido ao final.

Trazendo para o meio público, espera-se que os relatórios de gestão apresentados pelas unidades jurisdicionadas passem a ter, como orientação, os princípios que conduzem a elaboração de relatórios integrados.

Segundo a EIRI, os seguintes princípios sustentam a preparação de um relatório integrado:

- **Foco estratégico e orientação para o futuro:** um relatório integrado deve oferecer uma visão da estratégia da organização e como esta se relaciona com a capacidade da organização de gerar valor no curto, médio e longo prazos, bem como com o uso que faz dos capitais e seus impactos sobre eles
- **Conectividade da informação:** um relatório integrado deve mostrar uma imagem holística da combinação, do inter-relacionamento e das dependências entre os fatores que afetam a capacidade da organização de gerar valor ao longo do tempo
- **Relações com partes interessadas:** um relatório integrado deve prover uma visão da natureza e da qualidade das relações que a organização mantém com suas principais partes interessadas, incluindo como e até que ponto a organização entende, leva em conta e responde aos seus legítimos interesses e necessidades
- **Materialidade:** um relatório integrado deve divulgar informações sobre assuntos que afetam, de maneira significativa, a capacidade de uma organização de gerar valor em curto, médio e longo prazo
- **Concisão:** um relatório integrado deve ser conciso
- **Confiabilidade e completude:** um relatório integrado deve abranger todos os assuntos relevantes, tanto positivos quanto negativos, de maneira equilibrada e isento de erros materiais
- **Coerência e comparabilidade:** as informações em um relatório integrado devem ser apresentadas: (a) em bases coerentes ao longo do tempo; e (b) de maneira a permitir uma comparação com outras organizações na medida em que seja material para a capacidade da própria organização de gerar valor ao longo do tempo.

### 2.3.1 A experiência do relatório do Ministério da Fazenda

O TCU continuamente busca o aprimoramento de seus processos de trabalho, inclusive o de orientação da prestação de contas pelos gestores públicos. Na busca

de evidenciar os resultados alcançados, é clara a importância da consolidação das contas no nível estratégico e a adoção do pensamento sistêmico na elaboração do relatório de gestão – objetivos compartilhados com a EIRI.

Em 2017, foi realizada iniciativa-piloto com o relatório de gestão do Ministério da Fazenda, com o objetivo de testar essa abordagem. O relatório entregue contemplou todo o conteúdo previsto na Decisão Normativa-TCU para aquele exercício, bem como adotou o novo modelo inspirado no relato integrado.

A consolidação das contas em nível estratégico, além de ser essencial para que o relatório promova uma visão holística da gestão, contribui também para a redução do volume de relatórios apresentados. A DN-TCU 146/2015 definiu os órgãos que deveriam prestar contas referentes ao exercício 2015. A lista a seguir mostra os órgãos subordinados ao Ministério da Fazenda (MF):

- 1.** Conselho Administrativo de Recursos Fiscais (CARF)
- 2.** Conselho de Controle de Atividades Financeiras (Coaf)
- 3.** Escola de Administração Fazendária (Esaf)
- 4.** Fundo de Garantia à Exportação (FGE)
- 5.** Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN)
- 6.** Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB), incluindo informações sobre as superintendências regionais (SRRF)
- 7.** Secretaria de Acompanhamento Econômico (Seae)
- 8.** Secretaria de Assuntos Internacionais (Sain/MF)

No ano seguinte, a DN-TCU 154/2016, que tratou da prestação de contas referentes ao exercício 2016, trouxe a seguinte lista de órgãos subordinados ao MF:

- 1.** Conselho Administrativo de Recursos Fiscais (CARF)
- 2.** Conselho de Controle de Atividades Financeiras (Coaf)
- 3.** Escola de Administração Fazendária (Esaf)
- 4.** Fundo de Garantia à Exportação (FGE)

5. Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN)
6. Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB)
7. Secretaria de Acompanhamento Econômico (Seae)
8. Secretaria de Política Econômica (SPE)
9. Secretaria do Tesouro Nacional (STN)
10. Secretaria Executiva do Ministério da Fazenda (SE/MF)

Já as DN-TCU 161/2017 e 170/2018, que tratam das prestações de contas relativas aos exercícios 2017 e 2018, respectivamente, trazem um único item na tabela da administração direta subordinada ao MF:

1. Secretaria Executiva do Ministério da Fazenda (SE/MF)

Essa abordagem foi posteriormente expandida para outros órgãos por meio do Memorando-Circular 20/2018 – Segecex, de 13/4/2018, de onde destaca-se os seguintes parágrafos (grifos nossos):

4. As unidades técnicas devem verificar que parte das unidades de suas clientelas que prestarão contas do exercício de 2018 **passarão a consolidar contas de outras unidades que têm natureza jurídica de órgão público**, conforme indicado na tabela. As orientações para consolidação das unidades encontram-se anexas a este memorando.

(...)

6. Ademais, diante do novo modelo de contas, as unidades técnicas devem realizar, durante o atual exercício, **o acompanhamento da gestão das UPCs de suas clientelas**, compreendendo: 1) ações para identificação das áreas relevantes e de risco das UPCs, 2) procedimentos de avaliação de informações de gestão e 3) verificação de eventuais irregularidades que mereçam tratamento imediato.

7. Destaque-se que o modelo de contas pressupõe uma estrutura de relatório de gestão que deverá ser focada na **demonstração do alcance de resultados**, e não na apresentação de lista de atos operacionais e administrativos isolados, **o que torna o acompanhamento necessário para complementar o exame das contas**.

8. O acompanhamento deve produzir **avaliações que subsidiem o exame das contas**, que ocorrerá em 2019, e pode ainda contribuir para o **planejamento de outras ações propostas pelas UTs**, de modo a que também essas possam **contribuir com a análise das contas**.

9. Ante a relevância que se dá ao referido acompanhamento de gestão, a Segecex deverá inserir no plano operacional das unidades técnicas um quantitativo mínimo estimado de HDs para o desempenho dessa tarefa.

Para consolidar e disseminar essa nova abordagem, o TCU elaborou em 2018 a cartilha “Relatório de Gestão na forma de relato integrado – evolução na prestação de contas”, onde expôs o modelo. Ao tratar da experiência-piloto junto ao Ministério da Fazenda, a cartilha destaca que, por ser um documento conciso e abrangente, o relatório integrado se concentrou, apenas, nas informações que afetam, de maneira significativa, a capacidade de o ministério gerar valor. Trouxe, também, vantagens observadas na experiência, em comparação com o modelo anterior, conforme quadro a seguir.

#### Quadro 2 – Comparação entre os modelos de prestação de contas.

MODELO ANTERIOR	NOVO MODELO (2017)
Relatório de gestão feito por órgãos.	Prestação de contas consolidada do ministério.
Cada Secretário respondia pela unidade gestora (UG).	A responsabilidade pela geração de valor público para a sociedade passa a ser do Ministro e de Secretários.
Foco na execução orçamentária e financeira e em processos de compras e contratações.	Foco nos resultados alcançados no exercício.
Linguagem tecnicista.	Linguagem voltada para o cidadão, ou seja, simples e de fácil entendimento.
Modelo burocrático com, aproximadamente, 1.800 páginas – somando todos os relatórios de 2016.	Modelo com base no relato integrado totalizou, aproximadamente, 200 páginas.

Fonte: Cartilha “Relatório de Gestão na forma de relato integrado – evolução na prestação de contas”

A cartilha também enumera os principais desafios enfrentados na elaboração do relatório de gestão conforme o novo modelo: a adoção da abordagem estratégica, o foco no resultado, o engajamento dos atores relevantes, a necessidade de atuação integrada, a magnitude do ministério e o prazo para implementação.

Um dos processos mais complexos, porém mais importantes, foi a necessidade de estabelecer a relação entre prestação de contas (*accountability*) e gestão, ou seja, a demanda de que existisse a reflexão sobre qual era o negócio do órgão e o ciclo de investimentos em que ele estava inserido, bem como a produção da informação de como os insumos foram transformados, por meio dos processos de trabalho, em

produtos, bem como de que forma esses produtos contribuíram para que o órgão cumprisse seus os objetivos estratégicos e gerasse valor público.

Ao final, a cartilha traz um dos reflexos mais importantes do pensamento sistêmico no processo de relato integrado:

Enquanto os relatórios anteriores do Ministério da Fazenda serviam **apenas para cumprir com o dever de prestar contas** ao TCU e **não eram utilizados para mais nada**, o relatório de gestão de 2017 **passou a ser utilizado como instrumento adicional de governança e gestão**, em que podem ser consultados os riscos e custos associados aos processos de negócio.

Observa-se que ao adotar o processo de relato integrado desde a origem, o próprio relatório passa a ajudar a organização a ter uma visão integrada de sua estratégia e de seus planos, a tomar decisões ponderadas e a gerenciar os principais riscos para melhorar seu desempenho.

Por fim, destaca-se que, apesar dos desafios, o MF conseguiu concluir o piloto em cinco meses, com a entrega do Relatório de Gestão 2017 dentro do prazo previsto.

## 2.4 A revisão da estrutura do TCU

No final de 2018, o TCU publicou normas que alteram sua estrutura interna. Segundo a minuta da exposição de motivos, o objetivo das mudanças foi ajustar a arquitetura organizacional da Secretaria do TCU aos desafios identificados em reflexões internas convergentes, as quais foram registradas e amadurecidas pelo TCU há anos, em diversos diagnósticos e projetos de modernização. Buscou-se o foco na eficiência.

Não é raro que o TCU reveja sua estrutura. No passado, a Secretaria-Geral de Controle Externo (Segecex) teve uma acentuada proliferação de unidades de controle na sede, passando de 15 secretarias, em 2000, para 31, em 2018. O número de unidades estaduais se manteve em 26 secretarias durante todo o período.

Essa expansão, necessária ao contexto da época, acabou por gerar efeitos colaterais indesejados, tais como a dispersão de esforços em temáticas reduzidas, a perda da visão sistêmica e os elevados custos de transação. Esses problemas foram agravados pelos efeitos tardios, no Brasil, da crise econômica mundial de 2008, a qual levou o governo brasileiro a adotar uma série de medidas com vistas a suavizar os efeitos da referida crise, destacando-se a Emenda Constitucional nº 95, publicada em 15 de dezembro de 2016 (EC 95/2016), a qual versa sobre o teto de gastos públicos a ser aplicado pela Administração Pública em um período de vinte anos.

A contenção de despesas exigida pela EC 95/2016 dificulta a reposição do quadro de servidores e, no longo prazo, representa o encolhimento do número de servidores ativos. Em termos numéricos, o quadro de pessoal do TCU é composto por 2.687 cargos. Em fevereiro de 2017, havia 6% de cargos vagos. Em novembro de 2018, haviam 307 (11,4% do total) cargos desocupados, número que saltou para 335 (12,4% do total) em fevereiro de 2019.

Esse rol de dificuldades levou o TCU avaliar a situação sob diversos ângulos, de modo a mitigar os riscos decorrentes. Uma das vertentes avaliadas foi a possibilidade de um rearranjo das estruturas organizacionais, de forma a reduzir diversas das subdivisões existentes na Segecex, otimizando-se a relação de auditores por diretoria.

A reorganização foi efetivada por meio da Resolução-TCU nº 305, de 28 de dezembro de 2018, que define a estrutura, as competências e a distribuição das funções de confiança das unidades da Secretaria do Tribunal de Contas da União.

Segundo a nova norma, as antigas Secretarias de Controle Externo localizados nos estados foram transformadas em Secretarias do TCU nos estados. As alterações de competência acontecerão em 1/4/2019, quando essas unidades não mais possuirão a competência de exercer a plenitude das atribuições inerentes ao controle externo, passando a exercer a função de representação do TCU e interação com os órgãos de controle e fiscalização no estado. Na mesma data, toda a clientela e respectivos processos atualmente vinculados às Secex estaduais migrarão para as unidades da sede, observadas as respectivas vinculações temáticas.

#### **2.4.1 O impacto na unidade do TCU de fiscalização do Poder Judiciário da União**

A revisão da estrutura do TCU prevista na Resolução-TCU nº 305/2018 trará impactos para diversas áreas. Como o TCU é responsável por fiscalizar recursos federais, e considerando a centralização do poder em Brasília, é normal que algumas unidades técnicas do TCU atuem majoritariamente em clientela centrada na capital federal. Essas unidades técnicas não serão tão impactadas pela nova estrutura do TCU, que trará toda a clientela e respectivos processos vinculados às Secex estaduais para as unidades da sede, observadas as vinculações temáticas.

Situação diferente ocorrerá nas unidades técnicas cujo objeto de trabalho sejam políticas públicas cujos órgãos executores estão dispersos pelo país. Dois setores serão especialmente impactados: educação e Poder Judiciário. No caso da educação, haverá a concentração de todas as universidades e institutos federais na clientela da Secretaria de Controle Externo da Educação (SecexEducação). Já no caso do Poder Judiciário, haverá a concentração de todos os Tribunais Regionais do

Trabalho, Tribunais Regionais Eleitorais e Tribunais Regionais Federais na clientela da Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado (SecexAdministração).

Ressalte-se que o escopo desta monografia foi restringido ao Poder Judiciário e esta será a ênfase dada no restante do texto.

Para clarificar o impacto, é necessário fazer a comparação entre a Portaria-Segecex 16, de 27 de junho de 2017, e a Portaria-Segecex 6, de 18 de fevereiro de 2019. A ementa de ambas é “define a clientela das secretarias de controle externo e estabelece regra de transição para instrução processual nas unidades da Segecex”, sendo que a última sucederá e revogará a primeira a partir do dia 1º de abril de 2019.

O texto da antiga Portaria-Segecex 16/2017 era:

Art. 3º A clientela das secretarias de controle externo sediadas em Brasília e da Secretaria de Controle Externo da Administração Indireta no Rio de Janeiro (SecexEstataisRJ) compreende:

I as UJ situadas no Distrito Federal e as da sua área de atuação, bem como os respectivos gestores, na forma detalhada no anexo I;

(...)

Art. 4º A clientela das secretarias de controle externo sediadas nos estados, com exceção da SecexEstataisRJ, compreende:

I as UJ situadas na respectiva unidade da federação e os seus gestores que não integrem a clientela de secretaria de controle externo de âmbito nacional;

II – as projeções regionais nas respectivas unidades de federação das UJ com sede em localidade diversa;

(...)

Segundo a portaria, a clientela da SecexAdministração relacionada ao Poder Judiciário da União contempla, até 31/3/2019, doze órgãos assim distribuídos:

- Justiça Federal (7 órgãos)
  - Conselho da Justiça Federal (CJF)
  - Conselho Nacional de Justiça (CNJ)

- Conselho Superior da Justiça do Trabalho (CSJT)
- Superior Tribunal de Justiça (STJ)
- Supremo Tribunal Federal (STF)
- Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios (TJDFT)
- Tribunal Regional Federal da 1ª Região
- Justiça do Trabalho (2 órgãos)
  - Tribunais Regionais do Trabalho da 10ª Região (TRT10)
  - Tribunal Superior do Trabalho (TST)
- Justiça Eleitoral (2 órgãos)
  - Tribunal Regional Eleitoral no Distrito Federal (TER-DF)
  - Tribunal Superior Eleitoral (TSE)
- Justiça Militar (1 órgão)
  - Superior Tribunal Militar (STM)

Já a nova Portaria-Segecex 6/2019 dispõe que:

Art. 3º A clientela das secretarias de controle externo vinculadas à Coordenação-Geral de Controle Externo de Políticas Públicas e à Coordenação-Geral de Controle Externo de Infraestrutura, exceto a Secretaria Extraordinária de Operações Especiais em Infraestrutura (SeinfraOperações), compreende as UJ detalhadas no anexo I, incluídas suas projeções regionais, e outras unidades indicadas no Sistema Clientela, independentemente de sua localização.

Assim, a partir da entrada em vigor da nova portaria, a clientela da SecexAdministração relacionada ao Poder Judiciário da União passará de doze para 65 órgãos, com o acréscimo de 4 Tribunais Regionais Federais, 23 Tribunais Regionais do Trabalho e 26 Tribunais Regionais Eleitorais.

Nesse contexto, mesmo que haja um aumento da força de trabalho disponível, o desafio é grande. O acréscimo de 441% no número de órgãos integrantes da clientela

terá efeito equivalente no número de prestações de contas a serem recebidas anualmente, e provavelmente terá reflexo futuro no número de contas a serem analisadas e julgadas. Apesar disso, o fato de muitos desses órgãos terem a mesma natureza é uma oportunidade para o aprimoramento do processo de análise, pois agrega a possibilidade do uso do princípio da comparabilidade previsto na EIRI, que estipula que as informações em um relatório integrado devem ser apresentadas de maneira a permitir uma comparação com outras organizações na medida em que seja material para a capacidade da própria organização de gerar valor ao longo do tempo.

## 3. Metodologia

### 3.1 Classificação da pesquisa

Nas palavras de Souza (2010, p. 12), “pesquisa pode ser definida como a atividade científica por meio da qual se revelam aspectos da realidade”.

De acordo com Silva (2005), existem várias formas de classificar as pesquisas. Elas podem ser classificadas do ponto de vista da sua natureza, da forma de abordagem do problema, do ponto de vista de seus objetivos e do ponto de vista dos procedimentos técnicos.

Quanto à **natureza**, o trabalho configura-se como uma **pesquisa aplicada**: objetivou gerar conhecimentos para aplicação prática e dirigidos à solução de problemas específicos. Envolveu verdades e interesses locais (SILVA, 2005, p.20).

Do ponto de vista da forma de **abordagem do problema**, foi uma **pesquisa qualitativa**:

considera que há uma relação dinâmica entre o mundo real e o sujeito, isto é, um vínculo indissociável entre o mundo objetivo e a subjetividade do sujeito que não pode ser traduzido em números. A interpretação dos fenômenos e a atribuição de significados são básicas no processo de pesquisa qualitativa. Não requer o uso de métodos e técnicas estatísticas. O ambiente natural é a fonte direta para coleta de dados e o pesquisador é o instrumento-chave. É descritiva. Os pesquisadores tendem a analisar seus dados indutivamente. O processo e seu significado são os focos principais de abordagem. (SILVA, 2005, p.20).

Na perspectiva dos **objetivos**, foi uma **pesquisa exploratória**:

visa proporcionar maior familiaridade com o problema com vistas a torná-lo explícito ou a construir hipóteses. Envolve levantamento bibliográfico; en-

trevistas com pessoas que tiveram experiências práticas com o problema pesquisado; análise de exemplos que estimulem a compreensão. Assume, em geral, as formas de Pesquisas Bibliográficas e Estudos de Caso. (GIL, 1991, apud SILVA, 2005, p.21).

Do ponto de vista dos **procedimentos técnicos**, adotou-se mais de uma forma (GIL, 1991, apud SILVA, 2005, p.21):

**pesquisa documental:** quando elaborada a partir de materiais que não receberam tratamento analítico;

**estudo de caso:** quando envolve o estudo profundo e exaustivo de um ou poucos objetos de maneira que se permita o seu amplo e detalhado conhecimento;

**pesquisa-ação:** quando concebida e realizada em estreita associação com uma ação ou com a resolução de um problema coletivo. Os pesquisadores e participantes representativos da situação ou do problema estão envolvidos de modo cooperativo ou participativo.

## 3.2 Classificação do método científico

Os procedimentos utilizados nesta investigação científica partiram da avaliação concreta da forma como as contas dos cinco Tribunais Regionais Federais, referentes aos exercícios 2015 a 2017, foram prestadas e posteriormente julgadas pelo TCU. A preocupação foi a descrição direta da realidade. Trata-se, portanto, do uso do método fenomenológico, o qual pode ser assim descrito:

Preconizado por Husserl, o método fenomenológico não é dedutivo nem indutivo. Preocupa-se com a descrição direta da experiência tal como ela é. A realidade é construída socialmente e entendida como o compreendido, o interpretado, o comunicado. Então, a realidade não é única: existem tantas quantas forem as suas interpretações e comunicações. O sujeito/ator é reconhecidamente importante no processo de construção do conhecimento (GIL, 1999; TRIVIÑOS, 1992). Empregado em pesquisa qualitativa. (GIL, 1999; LAKATOS; MARCONI, 1993 apud SILVA, 2005, p.27).

## 3.3 Revisão bibliográfica

A presente pesquisa teve início pela revisão bibliográfica acerca dos assuntos que circundam o tema principal. Foram estudados artigos, normas, referenciais e estudos relacionados à teoria da agência, governança e prestação de contas. No que tange

à prestação de contas, houve ênfase na base normativa, desde a Constituição da República Federativa do Brasil até normas internas do TCU, bem como aos estudos realizados pelo TCU para avaliar a eficiência do processo de contas. Em sequência, foi feito estudo acerca da Estrutura Internacional do Relato Integrado, bem como foi realizada compilação das principais alterações ocorridas na estrutura do TCU em 2019.

Ressalte-se que a etapa de revisão bibliográfica teve como objetivo trazer a mais recente produção científica acerca dos temas tratados. Para isso, foram realizadas pesquisas nas bases de dados Scielo.org e Google Acadêmico. As pesquisas foram realizadas com a expressão-chave “prestação de contas”. Os artigos listados, mesmo os mais recentes, não eram capazes de acompanhar o desenvolvimento dos normativos do TCU, de modo que se optou por descartar a utilização deles.

A estratégia utilizada em seguida foi o aprofundamento nos materiais apresentados pelos professores em sala de aula durante este curso de Especialização em Auditoria do Setor Público, em especial aqueles referentes à disciplina “Análise da Prestação de Contas do Setor Público”, ministrada pelo professor Eduardo Fávero.

Além das aulas, foram utilizadas normas, cartilhas, manuais, referenciais e orientações encontradas no portal do TCU na internet, bem como referenciais elaborados por outras organizações.

A seção destinada à percepção de eficiência do processo de contas teve como principal fonte de informação as peças constantes do processo TC 022.808/2018-3, do TCU, que tratou do Relatório de Eficiência da Segecex.

Por fim, a seção destinada à revisão da estrutura do TCU teve como fontes de informações os estudos e pareceres constantes do processo do Tribunal de nº TC 043.441/2018-1, que deu suporte à elaboração da Resolução-TCU nº 305/2018, que define a estrutura, as competências e a distribuição das funções de confiança das unidades da Secretaria do Tribunal de Contas da União.

A etapa de revisão bibliográfica fundamentou o referencial teórico tratado no capítulo 2 desta monografia, e permitiu a concretização dos objetivos específicos “verificar como a nova abordagem de contas baseada na estrutura do relato integrado pode contribuir para a evolução do processo de contas do TCU” e “indicar, com base em pesquisas anteriores, o grau de percepção de eficiência do processo de contas realizado pelo TCU”.

### 3.4 Técnica de coleta de dados

Conforme descrito, dois objetivos específicos foram atingidos por meio de revisão bibliográfica. O terceiro objetivo específico – avaliar as semelhanças e diferenças

existentes entre os processos de Tribunais Regionais Federais cujas contas relativas aos exercícios 2014 a 2018 foram julgadas pelo TCU – demandou coleta de informações a partir do sistema de tramitação processual do TCU (e-TCU).

Para tornar esta etapa de coleta de dados viável, a abrangência da pesquisa sofreu duas restrições, ambas já expressas na definição do objetivo.

A primeira restrição trata do tipo de órgão a ser analisado. Optou-se pelos Tribunais Regionais Federais, por terem a mesma natureza e não serem significativamente numerosos. O processo de análise seria bastante dificultado caso se optasse pela análise de Tribunais Regionais do Trabalho ou Tribunais Regionais Eleitorais, dado o tamanho do universo. Apesar disso, espera-se que os resultados alcançados possam ser extrapolados para outros órgãos de mesma natureza, a exemplo dos TRT e dos TRE.

A segunda restrição trata dos exercícios analisados. Optou-se pela faixa de 2014 a 2018, de modo a abranger os julgamentos mais recentes e aderentes às novas normas.

Definido o escopo, foi utilizado o e-TCU para localizar todos os processos relacionados, bem como para a leitura das peças de interesse.

Os resultados da coleta de dados de pesquisa desta etapa estão descritos no capítulo 4 desta monografia.

## **4. Coleta de dados e resultados obtidos**

### **4.1 Órgãos do Poder Judiciário que prestaram contas**

A primeira etapa de coleta de dados teve como objetivo verificar quais são os órgãos do Poder Judiciário que têm a obrigação de prestar contas conforme as orientações do TCU e identificar a autoridade supervisora que deve emitir o pronunciamento atestando ter tomado conhecimento das conclusões sobre as contas prestadas pelos órgãos. Para isso, foram verificadas as decisões normativas que dispõem acerca das unidades que devem prestar contas, especificando a forma, os conteúdos e os prazos de apresentação, para os exercícios de 2014 a 2018.

No que tange à autoridade supervisora, as DN-TCU referentes aos exercícios 2014 a 2018, apesar deterem redações não idênticas, expressam a mesma ideia. A seguir, a redação mais moderna, contida na DN-TCU 170/2018, referente ao exercício 2018:

Art. 2º Para fins das disposições desta decisão normativa, consideram-se:

I. unidades técnicas: as secretarias de controle externo (Segecex) ou de fiscalização integrantes da estrutura da Secretaria-Geral de Controle Externo do Tribunal que têm a atribuição de gerenciar a prestação de contas, analisar e fazer proposta para o julgamento das contas aos respectivos ministros-relatores.

II. autoridade supervisora: instância máxima no nível mais agregado da estrutura em que se insere a UPC e que tenha a responsabilidade de supervisionar sua atuação e emitir o pronunciamento estabelecido no art. 52 da Lei 8.443/1992, quando exigido, sendo representada:

(...)

b. no Poder Judiciário, pelos presidentes do Supremo Tribunal Federal, do Superior Tribunal de Justiça, do Tribunal Superior do Trabalho, do Tribunal Superior Eleitoral, do Superior Tribunal Militar, do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios, dos Tribunais Regionais Federais, Eleitorais e do Trabalho, pelos colegiados do Conselho Nacional de Justiça, do Conselho da Justiça Federal e do Conselho Superior da Justiça do Trabalho;

O mesmo vale para o conjunto de órgãos que devem prestar contas. A única alteração ocorrida no período de 2014 a 2018 foi a consolidação das contas do TJDFT. Até a prestação de contas referente ao exercício de 2014, o TJDFT apresentava dois relatórios:

- Corregedoria da Justiça do Distrito Federal e dos Territórios
- Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios (TJDFT), consolidando as informações sobre a gestão da UJ: Vara da Infância e da Juventude do Distrito Federal (VIJDF)

A partir de 2015, o TJDFT passou a constituir uma única unidade jurisdicionada, a exemplo dos demais tribunais do Poder Judiciário da União. Assim, desde 2015 o rol de órgãos do Poder Judiciário da União que devem prestar contas se mantém constante, totalizando 65 órgãos, assim distribuídos:

- Justiça Federal (11 órgãos)
  - Conselho da Justiça Federal (CJF)
  - Conselho Nacional de Justiça (CNJ)
  - Conselho Superior da Justiça do Trabalho (CSJT)
  - Superior Tribunal de Justiça (STJ)

- Supremo Tribunal Federal (STF)
- Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios (TJDFT)
- Tribunal Regional Federal da 1ª Região
- Tribunal Regional Federal da 2ª Região
- Tribunal Regional Federal da 3ª Região
- Tribunal Regional Federal da 4ª Região
- Tribunal Regional Federal da 5ª Região
- Justiça do Trabalho (25 órgãos)
  - 24 Tribunais Regionais do Trabalho (TRT)
  - Tribunal Superior do Trabalho (TST)
- Justiça Eleitoral (28 órgãos)
  - 27 Tribunais Regionais Eleitorais (TRE)
  - Tribunal Superior Eleitoral (TSE)
- Justiça Militar (1 órgão)
  - Superior Tribunal Militar (STM)

Conclui-se que, a cada ano, a sociedade recebe, apenas dos órgãos do Poder Judiciário da União, 65 relatórios de gestão, os quais são entregues ao TCU e disponibilizados em seu portal.

## 4.2 Órgãos do Poder Judiciário que tiveram suas contas analisadas

Conforme descrito na seção 2.1.3, anualmente é editada uma decisão normativa que dispõe sobre a relação das unidades prestadoras de contas cujos responsáveis terão as contas do exercício julgadas pelo TCU, bem como especifica a forma, os prazos e os conteúdos para a elaboração das peças de responsabilidade dos órgãos de controle interno e das instâncias supervisoras que compõem os processos de contas.

Logo, nem todos os órgãos que prestam contas ao TCU terão suas contas julgadas. Foram analisadas as DN referentes aos exercícios 2014 a 2018, onde se verificou os órgãos do Poder Judiciário da União que tiveram (ou terão) suas contas julgadas:

- Exercício 2014 – Decisão normativa 140/2014

- Órgãos:

- Conselho Nacional de Justiça (CNJ)
- Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios (TJDFT), consolidando as informações sobre a gestão da UJ: Vara da Infância e da Juventude do Distrito Federal (VIJDF)
- Tribunais Regionais do Trabalho da 3ª, 4ª, 7ª, 8ª, 11ª, 12ª, 14ª, 19ª e 24ª Regiões
- Tribunais Regionais Eleitorais de ES, GO, MA, MS, PE, PI, PR, RN, RR, SC, SP, T
- Tribunal Regional Federal da 1ª Região
- Tribunal Regional Federal da 2ª Região
- Tribunal Regional Federal da 4ª Região
- Tribunal Regional Federal da 5ª Região
- Superior Tribunal Militar (STM)
- Superior Tribunal de Justiça (STJ)
- Supremo Tribunal Federal (STF)

- Total de órgãos: 30

- Exercício 2015 – Decisão normativa 147/2015

- Órgãos:

- Conselho Nacional de Justiça (CNJ)
- Conselho da Justiça Federal (CJF)

- Tribunais Regionais do Trabalho da 1<sup>a</sup>, 3<sup>a</sup>, 4<sup>a</sup>, 10<sup>a</sup>, 11<sup>a</sup>, 14<sup>a</sup>, 15<sup>a</sup>, 18<sup>a</sup>, 21<sup>a</sup> e 23<sup>a</sup> Regiões
- Tribunais Regionais Eleitorais de AL, CE, DF, MS, PA, PR, RJ
- Tribunal Regional Federal da 5<sup>a</sup> Região
- Tribunal Superior do Trabalho (TST)

- Total de órgãos: 21

- Exercício 2016 – Decisão normativa 156/2016

- Órgãos:

- Conselho Superior da Justiça do Trabalho (CSJT)
- Superior Tribunal de Justiça (STJ)
- Superior Tribunal Militar (STM) Supremo Tribunal Federal (STF)
- Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios (TJDFT)
- Tribunais Regionais do Trabalho da 1<sup>a</sup>, 2<sup>a</sup>, 3<sup>a</sup>, 7<sup>a</sup>, 8<sup>a</sup>, 11<sup>a</sup>, 14<sup>a</sup>, 18<sup>a</sup>, 20<sup>a</sup>, 23<sup>a</sup> e 24<sup>a</sup> Regiões
- Tribunais Regionais Eleitorais de AP, ES, MA, MT, PA, PB, PR, RN, RR, TO
- Tribunal Regional Federal da 1<sup>a</sup> Região
- Tribunal Regional Federal da 2<sup>a</sup> Região
- Tribunal Superior Eleitoral (TSE)

- Total de órgãos: 29

- Exercício 2017 – Decisão normativa 163/2017

- Órgãos:

- Conselho Nacional de Justiça (CNJ)

- Supremo Tribunal Federal (STF)
- Tribunal Regional Federal da 3ª Região
- Tribunal Regional Federal da 4ª Região
- Tribunais Regionais do Trabalho da 3ª, 4ª, 5ª, 10ª, 14ª, 16ª, 17ª, e 22ª Regiões
- Tribunais Regionais Eleitorais de BA, CE, MT, PI, PR, SC, SP
- Tribunal Superior do Trabalho (TST)

- Total de órgãos: 20

- Exercício 2018 – Decisão normativa 172/2018

- Órgãos:

- Superior Tribunal de Justiça (STJ)
- Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios (TJDFT)
- Tribunal Regional Federal da 1ª Região (TRF 1ª Região)
- Tribunal Regional Federal da 5ª Região (TRF 5ª Região)
- Tribunal Regional do Trabalho da 14ª Região/AC e RO (TRT/AC e RO)
- Tribunal Superior Eleitoral (TSE)
- Superior Tribunal Militar (STM)

- Total de órgãos: 7

O Anexo I traz planilha com a distribuição dos órgãos selecionados para terem suas contas julgadas, de modo a facilitar a visualização.

A partir das informações coletadas, foi possível agregar dados para análise posterior. Inicialmente, observa-se que, apesar da estabilidade do quantitativo de órgãos do Poder Judiciário que prestam contas, o mesmo não ocorre com o quantitativo de órgãos que têm suas contas julgadas, como demonstra a tabela abaixo.

**Tabela 1 – Percentual de órgãos do Poder Judiciário com contas julgadas.**

Ano	Nº de órgãos que prestaram contas	Nº de órgãos com contas julgadas	% de órgãos com contas julgadas
2014	66	30	45,45%
2015	65	21	32,30%
2016	65	29	44,61%
2017	65	20	30,76%
2018	65	7	10,76%

Fonte: o autor.

A coleta de dados também indicou que o TCU atua de forma distinta nos órgãos, o que pode ser motivado por critérios de relevância e materialidade quando da escolha das ações de controle, bem como pela disponibilidade local de recursos humanos para a análise das contas em unidades regionais.

O órgão mais fiscalizado foi o Tribunal Regional do Trabalho da 14ª Região, que tem jurisdição no Acre e em Rondônia. O TRT14 teve suas contas selecionadas para julgamento em todos os exercícios avaliados (2014, 2015, 2016, 2017 e 2018).

O Tribunal Regional do Trabalho da 3ª Região, que tem jurisdição em Minas Gerais, e o Tribunal Regional Eleitoral do Paraná tiveram suas contas selecionadas em 80% dos exercícios avaliados (2014, 2015, 2016 e 2017). Em ambos os casos, apenas a prestação de contas do exercício de 2018 não será apreciada pelo TCU.

No outro extremo, há nove órgãos que, durante o período analisado, nunca tiveram suas contas apreciadas pelo TCU. São eles:

- Tribunal Regional do Trabalho da 6ª Região/PE (TRT/PE)
- Tribunal Regional do Trabalho da 9ª Região (TRT-PR)
- Tribunal Regional do Trabalho da 13ª Região/PB (TRT/PB)
- Tribunal Regional Eleitoral do Acre (TRE/AC)
- Tribunal Regional Eleitoral do Amazonas (TRE/AM)
- Tribunal Regional Eleitoral de Minas Gerais (TRE/MG)
- Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Sul (TRE/RS)

- Tribunal Regional Eleitoral de Rondônia (TRE/RO)
- Tribunal Regional Eleitoral do Sergipe (TRE/SE)

Também foi possível analisar a frequência com que os órgãos do Poder Judiciário da União têm suas contas julgadas. Se considerarmos a totalidade dos 65 órgãos, observamos que houve (ou haverá) 107 julgamentos, o que corresponde a 1,64 exercícios de contas julgadas por órgão. Como a pesquisa teve como base cinco exercícios (2014 a 2018), chega-se à expectativa de um julgamento a cada 3 anos, em média, para cada órgão.

Essa distribuição não é perfeitamente homogênea entre os ramos da justiça da União. Numa distribuição por ramo, chega-se aos números mostrados na tabela a seguir.

**Tabela 2 – Percentual de órgãos do Poder Judiciário com contas julgadas.**

Ramo	Nº de órgãos	Nº de contas julgadas dos exercícios 2014 a 2018	Periodicidade
J. Federal	11	25	2 anos, 2 meses e 12 dias
J. Trabalho	25	41	3 anos e 17 dias
J. Eleitoral	28	38	3 anos, 8 meses e 6 dias
J. Militar	1	3	1 anos e 8 meses
TOTAL	65	107	3 anos e 13 dias

Fonte: o autor.

#### 4.2.1 Tribunais Regionais Federais

Considerando o escopo desta monografia, passou-se à análise da frequência com que as prestações de contas dos cinco Tribunais Regionais Federais (TRF) são analisadas e julgadas. Utilizando o mesmo método adotada na seção anterior e considerando os cinco TRF nos cinco exercícios avaliados, chega-se à conclusão que, no conjunto, cada TRF tem suas contas julgadas a cada 2 anos, 3 meses e 8 dias. O quadro a seguir indica os exercícios cujas contas foram ou serão analisadas para os cinco TRF, de 2014 a 2018.

**Quadro 3 – Frequência de julgamento de contas dos TRF.**

Órgão	2014	2015	2016	2017	2018
TRF1	Julgada	-	Julgada	-	Não recebida
TRF2	Julgada	-	Julgada	-	-
TRF3	-	-	-	Recebida	-
TRF4	Julgada	-	-	Recebida	-
TRF5	Julgada	Julgada	-	-	Não recebida

Fonte: o autor.

A seguir está a situação de cada um dos processos relativos ao julgamento de contas dos TRF para os exercícios 2014 a 2018:

- Exercício 2014
  - Tribunal Regional Federal da 1ª Região (TRF 1ª Região)
    - Prestação de contas recebida e julgada.
    - Processo TC 027.545/2015-6.
    - Acórdão-TCU 8.763/2016 – 2ª Câmara, relatoria do Ministro Raimundo Carreiro.
    - Data da sessão: 2/8/2016.
  - Tribunal Regional Federal da 2ª Região (TRF 2ª Região)
    - Prestação de contas recebida e julgada.
    - Processo TC 026.280/2015-9.
    - Acórdão-TCU 7.891/2016 – 2ª Câmara, relatoria do Ministro Raimundo Carreiro.
    - Data da sessão: 5/7/2016.
  - Tribunal Regional Federal da 4ª Região (TRF 4ª Região)
    - Prestação de contas recebida e julgada.
    - Processo TC 026.253/2015-1.

- Acórdão-TCU 11.044/2015 – 2ª Câmara, relatoria do Ministro Raimundo Carreiro.
- Data da sessão: 1/12/2015.
- Tribunal Regional Federal da 5ª Região (TRF 5ª Região)
  - Prestação de contas recebida e julgada.
  - Processo TC 026.575/2015-9.
  - Acórdão-TCU 7.892/2018 – 2ª Câmara, relatoria do Ministro Raimundo Carreiro.
  - Data da sessão: 5/7/2016.
- Exercício 2015
  - Tribunal Regional Federal da 5ª Região (TRF 5ª Região)
    - Prestação de contas recebida e julgada.
    - Processo TC 025.136/2016-0.
    - Acórdão-TCU 6.208/2018 – 1ª Câmara, relatoria do Ministro Benjamin Zymler.
    - Data da sessão: 26/6/2018.
- Exercício 2016
  - Tribunal Regional Federal da 1ª Região (TRF 1ª Região)
    - Prestação de contas recebida e julgada.
    - Processo TC 025.737/2017-1.
    - Acórdão-TCU 4.355/2018 – 1ª Câmara, relatoria do Ministro Benjamin Zymler.
    - Data da sessão: 8/5/2018.
  - Tribunal Regional Federal da 2ª Região (TRF 2ª Região)

- Prestação de contas recebida e julgada.
- Processo TC 023.374/2017-9.
- Acórdão-TCU 2.627/2017 – Plenário, relatoria do Ministro Benjamin Zymler.
- Data da sessão: 29/11/2017.
- Exercício 2017
  - Tribunal Regional Federal da 1ª Região (TRF 3ª Região)
    - Prestação de contas recebida, mas ainda não julgada.
    - Processo TC 043.512/2018-6.
  - Tribunal Regional Federal da 4ª Região (TRF 4ª Região)
    - Prestação de contas recebida, mas ainda não julgada.
    - Processo TC 027.393/2018-6.
- Exercício 2018
  - Tribunal Regional Federal da 1ª Região (TRF 1ª Região)
    - Não recebida
      - Conforme a DN-TCU 170/2018, o órgão tem até 31/03/2019 para entregar o relatório de gestão.
    - Não julgada
      - Conforme a DN-TCU 172/2018, o órgão de controle interno da UPC tem até 31/07/2019 para entregar o relatório de auditoria, o certificado de auditoria e o parecer do dirigente do órgão de controle interno, mesmo prazo que a autoridade supervisora tem para apresentar o pronunciamento de supervisão da gestão.
  - Tribunal Regional Federal da 5ª Região (TRF 5ª Região)
    - Não recebida

- Conforme a DN-TCU 170/2018, o órgão tem até 31/03/2019 para entregar o relatório de gestão.

- Não julgada

- Conforme a DN-TCU 172/2018, o órgão de controle interno da UPC tem até 31/07/2019 para entregar o relatório de auditoria, o certificado de auditoria e o parecer do dirigente do órgão de controle interno, mesmo prazo que a autoridade supervisora tem para apresentar o pronunciamento de supervisão da gestão.

Até a data de conclusão deste trabalho, as contas relativas ao exercício 2017 e 2018 ainda não haviam sido apreciadas. Logo, considerando o escopo proposto, há sete prestações de contas dos TRF já analisadas e julgadas, sendo duas do TRF1 (2014 e 2016), duas do TRF 2 (2014 e 2016), uma do TRF4 (2014) e duas do TRF5 (2014 e 2015). Os processos de julgamento dessas sete prestações de contas será o objeto de análise da próxima seção.

### 4.3 Avaliação das prestações de contas dos TRF

Esta seção tem como objetivo avaliar as semelhanças e as diferenças entre os processos de prestação de contas dos TRF que tiveram contas julgadas relativas aos exercícios de 2014 a 2018. Integram esse rol as contas do TRF1 (2014 e 2016), TRF2, (2014 e 2016), TRF4 (2014) e TRF5 (2014 e 2015).

É importante frisar que não é objetivo deste trabalho tomar o lugar do órgão de controle externo, nem emitir qualquer tipo de parecer acerca dos documentos apresentados, das instruções realizadas ou dos acórdãos proferidos. Assim, a avaliação será feita apenas em busca de semelhanças e diferenças entre as análises realizadas, não se configurando juízo de mérito.

Todos os processos de contas analisados são compostos por um conjunto homogêneo de peças, usualmente dispostas na seguinte ordem:

- 1) Elementos produzidos pelo prestador de contas**
  - a.** Relatório de Gestão
- 2) Elementos produzidos pelas instâncias de controle interno do prestador de contas**
  - a.** Rol de responsáveis

- b.** Relatório de instância ou área de correição
  - c.** Declarações de integridade
  - d.** Relatório de Auditoria de Gestão
  - e.** Certificado de Auditoria
  - f.** Pronunciamento do dirigente do órgão de controle interno
  - g.** Elementos para caracterização da responsabilidade de agentes por falha ou irregularidade
  - h.** Pronunciamento da autoridade supervisora
  - i.** Certidão de julgamento das contas pelo Conselho da Justiça Federal
- 3) Elementos do órgão de instrução do TCU**
- a.** Instrução do Auditor Federal de Controle Externo (AUFC)
  - b.** Pronunciamento do Subunidade Técnica à qual o AUFC está subordinado
  - c.** Pronunciamento do Unidade Técnica à qual o AUFC está subordinado
- 4) Elementos do Ministério Público junto ao TCU**
- a.** Parecer do Ministério Público junto ao TCU (MPTCU)
- 5) Elementos do órgão colegiado do TCU competente para o julgamento**
- a.** Acórdão do TCU
- 6) Elementos finais de comunicação e encerramento**
- a.** Comunicações às partes interessadas
  - b.** Encerramento do processo

As subseções seguintes tratarão dos elementos produzidos pelo prestador de contas, pelo órgão de controle interno do prestador de contas, pelo órgão de instrução do TCU e pelas instâncias de julgamento, incluindo o parecer do MPTCU.

### 4.3.1 Elementos produzidos pelo prestador de contas e pelo órgão de controle interno do prestador de contas

Observou-se que a documentação apresentada era estruturada da mesma forma, independentemente do órgão prestador de contas. Isso se deve principalmente pelo fato de as normas do TCU orientarem a elaboração dos documentos.

Um ponto de diferença entre os documentos apresentados, com efeitos nos julgamentos, refere-se à forma como o rol de responsáveis descrevia os períodos das pessoas que exerceram cargos de gestão na condição de substitutos.

Dentre os sete processos de contas avaliados, três delas, ao tratar dos substitutos, apresentaram datas específicas para os períodos de substituição. Isso ocorreu nas contas do TRF1 (2014 e 2016) e TRF2 (2016). O exemplo abaixo ilustra a situação:

- Titular: Presidente Fulano.
  - Período: 1/1/2000 a 31/12/2000
  
- Substituto: Vice-Presidente Ciclano.
  - Períodos de substituição: 3/2/2000 a 9/2/2000; 10/7/2000 a 9/8/2000; 15/12/2000 a 31/12/2000.

Nas outras quatro contas avaliadas, os períodos de substituição eram descritos de forma não específicas, descrevendo a totalidade do período em que estavam à disposição do titular. Isso foi verificado nas contas do TRF2 (2014), TRF4 (2014) e TRF5 (2014 e 2015) O exemplo abaixo ilustra o caso:

- Titular: Presidente Fulano.
  - Período: 1/1/2000 a 31/12/2000
  
- Substituto: Vice-Presidente Ciclano.
  - Período de substituição: 1/1/2000 a 31/12/2000

Apesar de haver diversos casos na mesma situação, o tratamento dado a eles não foi uniforme. As contas do TRF5 de 2014 foram julgadas regulares, mas contou com a seguinte informação no acórdão:

1.9. informar o TRF5 que a ausência de indicação, no Rol de Responsáveis, dos períodos de efetiva gestão dos substitutos que desempenharam pelo

menos uma das naturezas de responsabilidade especificada no caput do art. 10, da IN TCU 63/2010, configura uma impropriedade, conforme consta no acórdão de julgamento das contas do TRF5, 2012, Acórdão 1.383/2015 – TCU – 2ª Câmara.

No exercício de 2016, as contas do TRF5 voltaram a ser julgadas, sem que houvesse alteração na forma como o órgão descreve o rol de responsáveis. O auditor responsável pela instrução verificou o fato, mas classificou como falha formal que não demandava recomendação. O representante do MPTCU, por outro lado, propôs que as contas fossem julgadas regulares com ressalva, bem como fosse incluída recomendação ao órgão para solucionar o problema. O Acórdão acompanhou a instrução da unidade técnica.

Nota-se que existe dificuldade em se manter um padrão único de análise e julgamento das contas. No mesmo exercício, três processos constavam com o mesmo formato de rol de responsáveis, dos quais, dois foram considerados adequados, enquanto o outro foi alertado da falha, com o potencial de gerar ressalvas no julgamento subsequente.

#### 4.3.2 Elementos produzidos pelo órgão de instrução do TCU

A etapa de análise das contas pelo TCU tem início no órgão de instrução, onde um Auditor Federal de Controle Externo é designado para instruir o processo.

A instrução tem, como insumos obrigatórios:

- relatório de gestão, apresentado pela autoridade máxima do órgão;
- relatório de auditoria, certificado de auditoria e parecer do dirigente do órgão de controle interno, apresentado pelo órgão de controle interno;
- pronunciamento do ministro supervisor ou de autoridade equivalente, apresentado pela autoridade responsável por supervisionar a gestão da unidade prestadora de contas.

Ao avaliar as instruções contidas nos processos das sete contas avaliadas, observou-se que todas consideraram os insumos obrigatórios para a emissão da proposta de encaminhamento.

As instruções relativas ao exercício 2014 do TRF2, exercício 2014 do TRF4 e exercício 2016 do TRF2 utilizaram essencialmente os insumos obrigatórios, em especial o relatório de auditoria de gestão, elaborado pelo órgão de controle interno, como fonte primária de informações.

A instrução relativa ao exercício 2014 do TRF5 detectou inconsistência na elaboração do rol de responsáveis e indicou que a ausência de indicação, no Rol de Responsáveis, dos períodos de efetiva gestão dos substitutos que desempenharam pelo menos uma das naturezas de responsabilidade especificada no caput do art. 10, da IN TCU 63/2010, configura uma impropriedade. Esse fato já havia sido apontado anteriormente, no processo TC 021.610/2013-4, relativo à prestação de contas do TRF5 do exercício 2012. O auditor responsável pela instrução utilizou as informações do relatório de gestão e do relatório de auditoria de gestão como fontes de informação das demais análises, as quais foram feitas de forma expressa.

A instrução relativa ao exercício 2015 do TRF5 também detectou inconsistência na elaboração do rol de responsáveis, a exemplo do ocorridos na análise das contas referentes aos exercícios 2012 e 2014. O auditor responsável pela instrução utilizou as informações do relatório de gestão e do relatório de auditoria de gestão como fontes de informação das demais análises, as quais foram feitas de forma expressa.

A instrução relativa ao exercício 2014 do TRF1 teve como destaque o uso do princípio da comparabilidade como insumo da análise. O auditor responsável pela instrução elaborou planilha comparando o grau de cumprimento/descumprimento das metas nacionais definidas pelo CNJ com a média nacional, considerando os outros quatro TRF. Essa comparação foi base para o encaminhamento dado pelo TCU, que deu ciência ao TRF1 sobre a necessidade de adotar ferramentas para avaliar e acompanhar os resultados institucionais, de modo a monitorar efetivamente todos os objetivos estratégicos definidos em planejamento estratégico de caráter normativo informando no próximo relatório de gestão acerca da efetividade das medidas adotadas, em atenção ao art. 9º, caput, da Resolução CNJ 198/2014. O auditor responsável pela instrução utilizou, além das informações do relatório de gestão e do relatório de auditoria de gestão, informações colhidas dos portais do Conselho Nacional de Justiça e do Conselho da Justiça Federal como fontes de informação das demais análises, as quais foram feitas de forma expressa.

A instrução relativa ao exercício 2016 do TRF1 também utilizou o princípio da comparabilidade como insumo da análise, utilizando dados orçamentários extraídos do Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI) para poder comparar, no decorrer de diferentes exercícios financeiros, a variação temporal de determinadas despesas.

Assim, observa-se que, apesar de as instruções terem bases semelhantes, todas inspiradas nos insumos obrigatórios dos processos de prestação de contas, a utilização da comparabilidade – tanto temporal quanto entre órgãos – agrega informações importantes para a análise.

### 4.3.3 Elementos do MPTCU e do órgão colegiado competente

A fase seguinte à instrução tem início com o parecer do Ministério Público junto ao TCU. Em seguida, os autos vão ao Ministro-Relator para instrução e posterior envio ao órgão colegiado competente para o julgamento, que pode ser uma das Câmaras ou o Plenário do TCU.

Nesta fase, os procedimentos são regidos por normas rígidas, não havendo abertura para variações. O trâmite ocorre sempre da mesma forma, não havendo razões para a busca de semelhanças e diferenças entre os processos nesta fase.

Apesar disso, traz-se abaixo as informações básicas dos sete processos avaliados, com o posicionamento final do TCU e os demais encaminhamentos. É de se destacar que todas as contas foram julgadas regulares e que quatro delas não contiveram determinações, recomendações ou orientações. Das demais, uma (TRF1, exercício 2016) trouxe recomendações, uma (TRF1, exercício 2014) trouxe ciências e uma (TRF5, 2014) trouxe orientações.

- Exercício 2014
  - Tribunal Regional Federal da 1ª Região (TRF 1ª Região)
    - Contas julgadas regulares.
    - Ciência ao TRF1 sobre:
      - a necessidade de adotar ferramentas para avaliar e acompanhar os resultados institucionais, de modo a monitorar efetivamente todos os objetivos estratégicos definidos em planejamento estratégico de caráter normativo, informando no próximo relatório de gestão, acerca da efetividade das medidas adotadas, em atenção ao art. 9º, caput, da Resolução CNJ 198/2014;
      - a necessidade de efetuar a regularização do registro dos imóveis locados de terceiros no SPIUnet, comprovando-se tal situação quanto ao Tribunal e Seccionais vinculadas na próxima prestação de contas.
  - Ciência ao órgão de controle interno do TRF1:
    - quanto ao descumprimento das disposições do art. 52, ss. da LDO 2014 sobre as disposições atinentes à execução orçamentária de recursos oriundos de emendas parlamentares individuais, disposi-

ções estas incorporadas pelo art. 166, §9º c/c §11 e § 14º, todos da Constituição Federal Brasileira de 1988 (item 71);

- de que a aquisição de equipamentos de TI deve ocorrer em conformidade com a demanda efetiva, previamente justificada, nos termos do inciso 16, II, da Instrução Normativa SLTI nº 04/2014 (item 99).

- Tribunal Regional Federal da 2ª Região (TRF 2ª Região)

- Contas julgadas regulares.
- Sem determinações, recomendações ou orientações.

- Tribunal Regional Federal da 4ª Região (TRF 4ª Região)

- Contas julgadas regulares.
- Sem determinações, recomendações ou orientações.

- Tribunal Regional Federal da 5ª Região (TRF 5ª Região)

- Contas julgadas regulares.
- Informação ao TRF5 que a ausência de indicação, no Rol de Responsáveis, dos períodos de efetiva gestão dos substitutos que desempenharam pelo menos uma das naturezas de responsabilidade especificada no caput do art. 10, da IN TCU 63/2010, configura uma impropriedade, conforme consta no acórdão de julgamento das contas do TRF5, 2012, Acórdão 1.383/2015 – TCU – 2ª Câmara.

- Exercício 2015

- Tribunal Regional Federal da 5ª Região (TRF 5ª Região)

- Contas julgadas regulares.
- Sem determinações, recomendações ou orientações.
- O Ministério Público junto ao TCU deu parecer no sentido de julgamento das contas regulares com ressalva devido à reincidência da ausência de indicação, no Rol de Responsáveis, dos períodos de efetiva gestão dos substitutos.

- Exercício 2016
  - Tribunal Regional Federal da 1ª Região (TRF 1ª Região)
    - Contas julgadas regulares.
    - Recomendação ao TRF1 para que avalie a conveniência e oportunidade de:
      - assegurar que no projeto de reestruturação que visa dissociar as atividades de controle interno e auditoria interna, não sejam atribuídas atividades de cogestão à unidade de auditoria interna;
      - garantir o cumprimento da Política de Gestão de Riscos e a implementação do processo de Gestão de Riscos nos Processos de Compras Governamentais.
  - Tribunal Regional Federal da 2ª Região (TRF 2ª Região)
    - Contas julgadas regulares.
    - Sem determinações, recomendações ou orientações.
    - É de se destacar que a primeira sessão foi concluída com o julgamento pela regularidade com ressalvas, bem como com uma ciência ao TRF2 por falhas no rol de responsáveis. Após a fase recursal, o TCU reconheceu erro material, suprimiu a ciência dada e modificou o julgamento para a regularidade plena.

Com base na data de julgamento dos processos, é possível o cálculo do tempo total de tramitação do processo de contas, desde o recebimento dos elementos produzidos pelo órgão de controle interno do prestador de contas até a sessão de julgamento. Ressalte-se que o cálculo computa o espaço de tempo entre dois eventos – o recebimento dos documentos e o julgamento – e não caracteriza o tempo útil dedicado à instrução. É usual que os processos entrem em filas de prioridade em cada instância, de modo que o tempo aguardando para ser instruído pode ser muito superior ao tempo efetivo de instrução.

Considerando os processos já julgados relativos aos TRF nos exercícios de 2014 a 2018, observou-se que a média é de 295,57 dias. Há, entretanto, grandes variações: enquanto as contas do exercício 2015 do TRF5 demoraram 680 dias para serem julgadas, as contas do exercício 2014 do TRF4 foram concluídas em apenas 77 dias. A tabela a seguir traz a situação caso a caso.

**Tabela 3 – Tempo médio de trâmite de processos de contas de TRF.**

Contas	Data limite para apresentação dos documentos previstos em DN-TCU	Data da sessão de julgamento	Tempo de instrução em dias corridos
TRF1 – Exercício 2014	15/19/2015	2/8/2016	322
TRF2 – Exercício 2014	15/19/2015	5/7/2016	294
TRF4 – Exercício 2014	15/19/2015	1/12/2015	77
TRF5 – Exercício 2014	15/19/2015	5/7/2016	294
TRF5 – Exercício 2015	15/8/2016	26/6/2018	680
TRF1 – Exercício 2016	31/7/2017	8/5/2018	281
TRF2 – Exercício 2016	31/7/2017	29/11/2017	121
MÉDIA			295,57

Fonte: o autor.

## 5. Discussão dos resultados

Conforme descrito no referencial teórico, o ato de prestar contas é uma obrigação imposta a todos os gestores públicos. É através da prestação de contas que os agentes de governança demonstram sua atuação de forma clara, concisa, compreensível e tempestiva, assumindo integralmente as consequências de seus atos e omissões e atuando com diligência e responsabilidade no âmbito de seus papéis.

Viu-se também que o ordenamento jurídico atribuiu ao TCU a competência para expedir instrução normativa para definir como os gestores de recursos públicos federais devem organizar as prestações de contas. Em complemento, foi definido que compete ao TCU 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.

O referencial teórico também revelou que o corpo técnico do TCU vê o processo de análise e julgamento de contas como importante e merecedor de mais atenção, mas considera que, no modelo atual, ele não contribui significativamente para os resultados do Tribunal.

Observou-se que o processo de contas está em constante evolução, em especial no que tange à competência do TCU de orientar os jurisdicionados. As normas passaram a induzir o pensamento sistêmico e a elaboração de prestações de contas

mais concisas e claras, com foco na demonstração dos resultados institucionais para a sociedade. Também determinaram que o nível estratégico dos órgãos esteja presente na prestação de contas, o que favorece a responsabilização e induz que o relatório de gestão se torne insumo do processo de planejamento futuro do órgão. É inegável que, nesse aspecto, o TCU tem avançado significativamente.

Por outro lado, o modelo de **análise e julgamento** de contas não avançou na mesma velocidade. É fato que o TCU passou a adotar abordagem de risco para reduzir o número de contas julgadas a cada ano, o que contribuiu para evitar a alocação de recursos humanos em processos com baixo risco, relevância ou materialidade. As contas que são julgadas, entretanto, passam por um processo que não é estruturado de forma a necessariamente contribuir para os objetivos estratégicos da unidade prestadora de contas, para servir de insumo para outras ações de controle ou para realimentar o planejamento do próprio TCU. As contribuições existem, mas dependem exclusivamente da percepção do auditor responsável pela instrução, o que torna o processo incerto quanto aos resultados.

Observou-se também que o modelo de prestação de contas, da forma orientada pelo TCU, visa a que o órgão prestador de contas descreva seu processo de geração de valor, realizando o relato com base em um processo de pensamento sistêmico. Para isso, é necessário que o órgão entenda a forma como seus principais insumos contribuem para os processos de trabalho e para os resultados alcançados.

Outro ponto importante a ser considerado é a orientação contida no Memorando-Circular 20/2018 – Segecex, que trata da consolidação de contas ministeriais no nível estratégico. Nos parágrafos finais, o memorando é claro ao dizer que as unidades deverão instaurar processos de fiscalização do tipo acompanhamento para subsidiar o exame das contas, bem como para contribuir para o planejamento de outras ações de controle propostas pela unidade técnica, de modo a que também essas possam contribuir com a análise das contas.

Por fim, o referencial teórico trouxe os efeitos da revisão da estrutura do TCU, em especial no que tange à unidade de fiscalização do Poder Judiciário. A clientela da SecexAdministração passará de doze para 65 órgãos do Poder Judiciário da União a partir de 1º/4/2019, o que representa um aumento de 441% do volume de prestações de contas. Apesar disso, diversos órgãos têm a mesma natureza, de modo que surge uma oportunidade de aprimoramento do processo de análise, em especial por agregar a possibilidade do uso do princípio da comparabilidade descrito no EIRI.

A análise das decisões normativas que listam os órgãos selecionados para terem suas contas julgadas a cada exercício indicou que o TCU atua de forma distinta nos órgãos, o que pode ser motivado pelos citados critérios de relevância e materialidade quando da escolha das ações de controle, bem como pela disponibilidade local de recursos

humanos para a análise das contas em unidades regionais. A título de exemplo, para os exercícios de 2014 a 2018, enquanto o TRT14 teve ou terá suas contas julgadas em todos os exercícios, nove órgãos (TRT6, TRT9, TRT13, TRE/AC, TRE/AM, TRE/MG, TRE/RS, TRE/RO e TRE/SE) não terão suas contas julgadas nenhuma vez.

Passou-se, então, à avaliação das prestações de contas dos cinco Tribunais Regionais Federais referentes aos exercícios de 2014 a 2018. Verificou-se que, em média, cada TRF tem suas contas julgadas a cada 2 anos, 3 meses e 8 dias. Além disso, constatou-se que, para as contas já julgadas, o prazo médio entre o recebimento dos elementos produzidos pelo órgão de controle interno do prestador de contas até a sessão de julgamento é de 295,57 dias, mas que há grandes variações: enquanto as contas do exercício 2015 do TRF5 demoraram 680 dias para serem julgadas, as contas do exercício 2014 do TRF4 foram concluídas em apenas 77 dias.

Apesar de os processos de prestação de contas analisados serem bastante homogêneos, com a mesma constituição básica, a fase de instrução é estritamente dependente do auditor responsável. Todas as instruções analisadas utilizaram os insumos obrigatórios dos processos de contas. Algumas delas, entretanto, utilizaram elementos externos, como informações colhidas de sistemas informatizados e dos portais dos órgãos. Foram utilizadas, também, informações oriundas do Conselho da Justiça Federal e do Conselho Nacional de Justiça, órgãos que exercem o controle administrativo dos Tribunais Regionais Federais.

Em complemento, algumas instruções buscaram, com base nessas informações externas, utilizar como insumo de análise o princípio da comparabilidade, previsto na EIRI, que estipula que as informações em um relatório integrado devem ser apresentadas de maneira a permitir uma comparação com outras organizações na medida em que seja material para a capacidade da própria organização de gerar valor ao longo do tempo. Nas instruções, o princípio foi utilizado tanto do ponto de vista temporal, para se analisar a variação dos dados ao longo de um determinado órgão ao longo de diversos exercícios financeiros, como do ponto de vista horizontal, fazendo a comparação entre órgãos de mesma natureza.

Ao se analisar o resultado da fase de julgamento dos processos de prestação de contas dos TRF, observou-se que situações iguais podem ou não gerar recomendações, a depender do auditor responsável pela instrução. No caso, três processos de TRF distintos, todos relativos ao mesmo exercício, apresentavam o mesmo formato de rol de responsáveis. Dois foram considerados adequados, enquanto o outro foi alertado da falha, com o potencial de gerar ressalvas no julgamento subsequente.

A seção seguinte busca mitigar os problemas e potencializar as oportunidades de melhoria identificadas por meio de um processo de trabalho que atenda ao objetivo desta monografia: propor modelo de análise de contas de órgãos do Poder Judiciário

de mesma natureza para aumentar a eficiência da prestação de contas anuais como instrumento de controle externo.

## 5.1 Proposta de modelo de avaliação de prestações de contas dos TRF

O TCU, como órgão de fiscalização responsável pela análise e julgamento das prestações de contas dos gestores públicos federais, deve buscar acompanhar a gestão das UPC para que possa aprimorar a Administração Pública em benefício da sociedade por meio do controle externo. A análise das contas de um órgão não se resume ao processo propriamente dito – não deve ter início com a chegada da documentação, nem deve ter fim com o julgamento.

A análise de contas deve ser um processo de geração de valor que induza o órgão ao cumprimento de seus objetivos para que ele preste seus serviços adequadamente. Para isso, cabe ao TCU entender, com suficiente nível de profundidade, as razões de existência do órgão prestador de contas. Somente assim, consciente dos propósitos a serem alcançados pelo prestador de contas, pode o TCU fazer uma análise que contribua para seu aprimoramento.

Nota-se que o propósito final de todas as ações de controle, inclusive as análises de prestações de contas, é o aprimoramento dos processos de trabalho que direcionam o órgão ao atingimento de seus objetivos estratégicos.

O primeiro elemento a ser perseguido, portanto, é a conexão com o órgão e suas partes interessadas, inclusive outros órgãos de controle. O TCU deve firmar diálogo intenso com a unidade de controle interno e com outros órgãos de controle. No caso dos Tribunais Regionais Federais, devem ser ouvidos o Conselho Nacional de Justiça e o Conselho da Justiça Federal. Esses órgãos entendem profundamente do funcionamento da justiça federal e são responsáveis pela definição da estratégia a ser seguida, além de realizarem análises que interessam ao TCU.

Além dos órgãos citados, o TCU deve ouvir as partes interessadas. Nessa categoria estão as pessoas que dependem das políticas públicas geridas pelo órgão prestador de contas. Ao dialogar com as partes interessadas, define-se melhor os riscos existem no negócio e, com isso, consegue-se priorizar a análise. No caso dos Tribunais Federais, estão dentre as partes interessadas outros órgãos públicos e organizações privadas, como o Ministério Público da União, Advocacia-Geral da União, Defensoria Pública da União, Polícia Federal e Ordem dos Advogados do Brasil (OAB).

Com base nas informações colhidas dos diversos atores (TCU, UPC, outros órgãos de controle e demais partes interessadas), e conhecendo os objetivos estratégicos

perseguidos pelo órgão prestador de contas, é possível a definição de estratégia de controle que indique as ações de controle necessárias e suficientes para a atuação do TCU sobre o órgão. Dentro das ações, a análise da prestação de contas figura como elemento importante, produtor de informações e espelho dos resultados atingidos. Assim, a análise de outras ações de controle deve contribuir para o processo de análise das prestações de contas, assim como a análise de prestação de contas deve contribuir para o planejamento de outras ações de controle sobre o órgão.

Por isso, é importante **conectar a estratégia de controle externo do Tribunal à atuação do órgão prestador de contas e dos outros órgãos de controle, bem como às partes interessadas nas políticas públicas geridas pela UPC.**

É certo que a montagem de uma estratégia significa o investimento de mais tempo, o que poderia inviabilizar as ações devido à falta de recursos disponíveis. Porém, considerando que há órgãos do Poder Judiciário que têm a mesma natureza, a exemplo dos TRF, a elaboração da estratégia pode ser realizada de forma conjunta, otimizando o tempo. Assim, é possível a realização de trabalhos mais robustos e eficazes sem, entretanto, haver aumento de recursos humanos alocados, aumento a eficiência dos processos de contas.

A estratégia de controle definida precisa trazer benefícios para o processo de análise das prestações de contas em si, para a UPC e, em última análise, para a sociedade. Para gerar valor, a estratégia adotada deve **fornecer informações novas e relevantes**, não se restringindo à mera reprodução de itens do relatório de gestão ou do relatório de auditoria de gestão. Somente assim o processo será de interesse da própria UPC, que poderá utilizar as informações para o aprimoramento de seus processos de trabalho.

Para que o TCU possa entregar informações novas, é preciso adotar procedimentos que produzam tais informações. Conforme definido pela Segecex, devem ser adotadas fiscalizações do tipo acompanhamento. Ressalte-se que, nos termos do Regimento Interno, o acompanhamento é utilizado para avaliar, ao longo de um período predeterminado, o desempenho dos órgãos e entidades jurisdicionadas, assim como dos sistemas, programas, projetos e atividades governamentais, quanto aos aspectos de economicidade, eficiência e eficácia dos atos praticados.

O processo de acompanhamento é, antes de tudo, um procedimento de aproximação. Por meio dele, o TCU ganha conhecimento acerca dos processos de trabalho da UPC para que possa, ao final, emitir parecer que contribua para o órgão. Assim, é necessário que a unidade técnica **realize acompanhamentos prévios** que produzam avaliações que subsidiem o exame das contas.

Assim como os acompanhamentos, também devem ter destaque os monitoramentos de determinações passadas, pois eles representam a conferência da resposta dada pela UPC a riscos ou eventos negativos já identificados pelo TCU. Não ficam de fora as demais ações de fiscalização que ocorram durante o período, pois todas são fontes de informação que podem e devem subsidiar a análise das contas.

Em complemento às demais ações de controle que subsidiarão o exame de contas, o TCU pode adotar procedimentos automatizados de coleta de dados de modo a otimizar o trabalho. As técnicas de coleta e análise de dados são especialmente benéficas quando o volume de dados se torna muito grande – como o modelo proposto visa à análise paralela de processos de diversos órgãos, o volume de dados a serem tratados cresce muito. Essas informações coletadas automaticamente dos diversos órgãos – no caso, dos TRF – podem ser posteriormente utilizadas pelos próprios órgãos para seu aprimoramento, o que reforça o processo de geração de valor aqui proposto.

Os produtos dos processos de acompanhamento realizado nos diversos órgãos, em conjunto com as informações colhidas em outras ações de controle e em coletas de dados automatizadas, quando realizadas de forma uniforme em todos os TRF (ou em outro conjunto de órgãos do Poder Judiciário de mesma natureza) permite a adoção do princípio da comparabilidade entre eles, sendo esse um dos principais benefícios esperados do modelo proposto.

Para obter os benefícios do modelo, o TCU deve, ao fazer a seleção dos órgãos do Poder Judiciário que terão suas contas julgadas em determinado exercício, escolher um conjunto de órgãos que tenham a mesma natureza, a exemplo dos TRF.

A seleção conjunta de todos os órgãos do Poder Judiciário de mesma natureza para terem suas contas julgadas em um exercício, além de favorecer o melhor planejamento das ações de controle que irão subsidiar o exame, permite a otimização dos processos de instrução, tanto pelo auditor responsável pela primeira análise quanto pelas demais instâncias: MPTCU e Ministros.

Esclarece-se: o processo de análise de prestação de contas visa, em última instância, verificar o atingimento dos objetivos estratégicos traçados pela UPC, bem como a conformidade dos meios empregados para esse atingimento. Assim, qualquer análise demanda que o auditor conheça os objetivos, os normativos que regem a atividade, os desafios em que está inserido o órgão em avaliação.

Órgãos de mesma natureza compartilham muitos desses elementos. Os objetivos estratégicos são estabelecidos por órgãos superiores, como o CNJ e o CJF no caso dos TRF. O arcabouço normativo principal é o mesmo. Da mesma forma, vários desafios se comunicam. Os órgãos de mesma natureza, a exemplo do TRF, guardam

diversas semelhanças, e isso otimiza o tempo de entendimento por parte da pessoa responsável pela instrução.

No caso dos cinco TRF, o volume de processos a serem instruídos conjuntamente é condizente com o esperado para um auditor – são cinco processos, carga de trabalho tida como razoável. Caso o modelo proposto seja extrapolado para outros ramos da justiça, como o eleitoral (com 27 TRE) ou o trabalhista (com 24 TRT), sugere-se a designação de equipe de auditores para realizar conjuntamente as instruções, a exemplo do que ocorre em fiscalizações.

Com isso, espera-se que a adoção do modelo proposto possibilite a redução do tempo médio de tramitação processual dos processos de contas no TCU, que atualmente é de 295,57 dias para os TRF.

O processo de análise das prestações de contas das UPC não é um fim em si mesmo. Além de propiciar a responsabilização dos gestores que descumpriram as normas, ele deve reforçar comportamentos positivos e contribuir para a melhoria dos processos de trabalho analisados. Com isso, propiciará o aprimoramento da UPC e a entrega de serviços para a sociedade.

Como vimos, para isso é preciso produzir informações novas e relevantes. Essas informações devem, entretanto, ser adequadamente divulgadas às partes interessadas. De nada adianta a criação de produtos importantes se o público alvo não tem acesso a eles.

O TCU deve, portanto, fomentar a divulgação dos resultados alcançados. A comunicação com o próprio órgão prestador de contas, com os demais órgãos de controle e com as partes interessadas possibilita a análise da efetividade das propostas realizadas, gera comprometimento e possibilita a retroalimentação do ciclo de planejamento da estratégia de controle.

Para exemplificar práticas adequadas de divulgação dos resultados alcançados, pode-se adotar como modelo aquelas listadas no Referencial Básico de Governança do TCU, referentes ao componente E1 (relacionamento com partes interessadas):

- estabelecer e divulgar canais de comunicação com as diferentes partes interessadas e assegurar sua efetividade, consideradas as características e possibilidades de acesso de cada público-alvo;
- promover a participação social, com envolvimento dos usuários, da sociedade e das demais partes interessadas na governança da organização;
- estabelecer relação objetiva e profissional com a mídia, com outras organizações e com auditores;

- assegurar que decisões, estratégias, políticas, programas, planos, ações, serviços e produtos de responsabilidade da organização atendam ao maior número possível de partes interessadas, de modo balanceado, sem permitir a predominância dos interesses de pessoas ou grupos.

Por meio da adequada divulgação, o TCU abre portas para, mais uma vez, receber insumos relevantes para o conhecimento aprofundado da UPC e de seus objetivos, por meio de visões qualificadas. Além disso, a divulgação dos entendimentos firmados induz a antecipação da resposta esperada pela UPC aos riscos identificados, o que acelera o atingimento dos resultados esperados pela ação de controle.

O modelo proposto visa, ainda, aumentar a frequência de seleção dos órgãos para terem suas contas julgadas. Conforme visto na seção anterior, o tempo médio de seleção dos TRF para terem suas contas julgadas é de 2 anos e 3 meses. Propõe-se o prazo fixo de 2 anos para todos os órgãos do Poder Judiciário. Isso possibilita o melhor planejamento das demais ações das unidades, tanto do TCU como da unidade de controle interno dos TRF. Ademais, é típico que o período de mandato para o cargo de presidente de órgãos do Poder Judiciário seja de dois anos – assim, o modelo proposto também visa garantir que todos os presidentes dos TRF tenham suas gestões avaliadas.

A periodicidade bianual também favorece o enlace com a estratégia a ser adotada com outros ramos da justiça – ressalte-se que todos os órgãos do Poder Judiciário estarão, após a revisão da estrutura do TCU, sob a clientela de uma mesma unidade técnica. Pode-se, por exemplo, alocar todos os TRE para os anos em que não há eleições, deixando os TRF e os TRT para os anos eleitorais. Abaixo, uma proposta de distribuição:

- Anos eleitorais (2020, 2022, 2024, 2026...):
  - 5 Tribunais Regionais Federais
  - Conselho da Justiça Federal (CJF)
  - Superior Tribunal de Justiça (STJ)
  - Conselho Superior da Justiça do Trabalho (CSJT)
  - 24 Tribunais Regionais do Trabalho (TRT)
  - Tribunal Superior do Trabalho (TST)
  - TOTAL: 33 órgãos
- Anos sem eleições (2021, 2023, 2025, 2027...):

- Conselho Nacional de Justiça (CNJ)
- Supremo Tribunal Federal (STF)
- Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios (TJDFT)
- 27 Tribunais Regionais Eleitorais (TRE)
- Tribunal Superior Eleitoral (TSE)
- Superior Tribunal Militar (STM)
- TOTAL: 32 órgãos

O Anexo II traz planilha com a distribuição proposta, de modo a facilitar a visualização.

Essa distribuição faz com que o volume de contas a serem analisadas a cada ano sejam alternadamente 32 e 33, volume de trabalho aproximadamente igual ao empregado pelo TCU quando da seleção de órgãos prestadores de contas de 2014 e 2016, quando foram selecionados 30 e 29 órgãos do Poder Judiciário da União, respectivamente. Como também se espera a otimização do trabalho de instrução das contas com a adoção do modelo proposto, considera-se ser possível que o modelo traga os benefícios desejados sem, entretanto, aumentar o volume total de trabalho já alocado para a instrução de processos de contas de órgãos do Poder Judiciário.

É possível, nesse ponto, traçar a diretriz básica do modelo proposto:

**Para aumentar a eficiência do processo de análise de contas, deve-se conectar a estratégia de controle externo do Tribunal à atuação do órgão prestador de contas e dos outros órgãos de controle, bem como às partes interessadas nas políticas públicas geridas pela UPC, acompanhando a gestão e coletando dados de modo a gerar informações novas e relevantes em um processo de geração de valor que aprimore a Administração Pública em benefício da sociedade.**

É de se ressaltar que o modelo proposto não pretende, de forma alguma, quebrar a unicidade das prestações de contas. Todas as propostas visam agregar valor às instruções, inclusive com o incremento de informações colhidas de outros órgãos de natureza semelhante, mas sem que isso torne as instruções iguais. Cada especificidade deve ser considerada, e a individualidade e o contexto de cada órgão devem ser respeitados.

Busca-se, na realidade, que as análises sejam justas, tratando os iguais de forma igual e os desiguais de forma desigual. E acredita-se que isso somente possa ser feito em uma análise conjunta, lado a lado, para que as semelhanças e as diferenças possam ser cotejadas.

O modelo proposto teve como inspiração um processo de geração de valor. Um processo que recebe insumos e os utiliza em um processo de trabalho, produzindo produtos e gerando resultados, dentre os quais a própria transformação dos insumos – que poderão realimentar o ciclo.

A seguir, apresenta-se, de forma sintética, a sequência de etapas que representam, de forma prática, o modelo proposto:

### **Etapa 1 – definir a estratégia de controle**

- Ouvir partes interessadas, bem como rever estudos e ações de controle anteriores, de modo a definir, conforme critérios de materialidade e relevância, o objeto a ser avaliado nas contas dos órgãos de mesma natureza – no caso, os cinco Tribunais Regionais Federais.  
  
- Exemplo: avaliar, nas prestações de contas, como os TRF lidam com a Meta 1 (produtividade) e com a Meta 2 (celeridade) do CJF.
- Buscar, junto aos órgãos de controle interno dos TRF, do CJF e do CNJ, a existência de ações de controle já realizadas ou em curso que versem sobre o mesmo objeto.
- Definir que ações de controle devem ser propostas para complementar o exame das contas.

### **Etapa 2 – acompanhar a gestão**

- Iniciar processo de acompanhamento para, durante a gestão, examinar os atos de gestão dos cinco TRF relacionados ao objeto definido.

### **Etapa 3 – coletar dados**

- Verificar quais bases de dados possuem as informações relativas ao objeto, em especial aquelas guardadas por órgão superior, como o CJF e o CNJ, e montar método de coleta automatizada.

### **Etapa 4 – gerar informações novas e relevantes**

- Realizar, com base nas informações obtidas das ações de acompanhamento e da coleta de dados, a comparação entre os diversos órgãos de natureza semelhante, de modo a utilizar o princípio da comparabilidade como balizador dos resultados alcançados.

### **Etapa 5 – realizar a instrução**

- Designar AUFC ou equipe de AUFC para instruir os processos dos cinco TRF, reduzindo o risco de que fatos iguais sejam tratados de forma distinta, bem como possibilitando o uso das mesmas fontes de informações e a comparação entre os diversos órgãos, maximizando a eficiência do processo sem, entretanto, perder o caráter singular de cada órgão em cada exercício.

### **Etapa 6 – realimentar o processo**

- Rever os produtos obtidos e expor os resultados aos órgãos prestadores de contas, aos outros órgãos de controle (CJF e CNJ) e às partes interessadas, de modo a reiniciar o ciclo de definição da estratégia de controle.

## **6. Conclusão**

A sociedade brasileira vive momento de anseio por uma efetiva prestação de serviços por parte do poder público. Muitas são as demandas sociais e é grande a pressão sobre os representantes eleitos para que eles correspondam à confiança depositada. Para isso, eles devem prestar contas à sociedade.

A partir da revisão realizada, observou-se que o TCU é o órgão federal responsável por orientar os gestores públicos sobre como organizar as prestações de contas, bem como por 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.

Viu-se também que o corpo técnico do TCU percebe o processo de análise e julgamento de contas como importante e merecedor de mais atenção, mas considera que o modelo atual pode ser aprimorado. Isso confirma a hipótese inicialmente levantada: *o método de seleção e julgamento de contas atualmente utilizado pelo TCU pode ter sua eficiência aumentada.*

Conforme discutido no referencial teórico, foi constatada a revisão da estrutura do TCU, instrumentalizada pela Resolução-TCU nº 305/2018. Dentre os principais motivos para a

revisão da estrutura, estão os efeitos da crise econômica mundial de 2008 e a Emenda Constitucional 95/2016, que limitam a capacidade de reposição de servidores ativos.

A revisão da estrutura do TCU teve como objetivo o aprimoramento da eficiência do órgão e confirmou a segunda hipótese levantada: *o contexto fiscal nacional impõe a adoção de cortes de gastos administrativos e o aumento da eficiência dos processos de trabalho.*

A terceira hipótese levantada foi: *órgãos de mesma natureza, a exemplo dos Tribunais Regionais Federais, podem ser avaliados com base em um método que aumente a eficiência da prestação de contas anuais como instrumento de controle externo.* Para confirmar a hipótese, foram perseguidos quatro objetivos específicos, que culminaram com a proposição do modelo almejado, instrumentalizado por meio de um roteiro de seis etapas direcionado à prestação de contas de TRF. O roteiro, melhor detalhado no capítulo 5, também configura o atingimento do objetivo geral inicialmente almejado: *propor modelo de análise de contas de órgãos do Poder Judiciário de mesma natureza para aumentar a eficiência da prestação de contas anuais como instrumento de controle externo.*

O modelo proposto pode ser compreendido como um roteiro de seis etapas: 1) definir a estratégia de controle; 2) acompanhar a gestão; 3) coletar dados; 4) gerar informações novas e relevantes; 5) realizar a instrução; 6) realimentar o processo. Tem como base um conjunto de entendimentos que podem ser sintetizados na seguinte diretriz: para aumentar a eficiência do processo de análise de contas, deve-se conectar a estratégia de controle externo do Tribunal à atuação do órgão prestador de contas e dos outros órgãos de controle, bem como às partes interessadas nas políticas públicas geridas pela UPC, acompanhando a gestão e coletando dados de modo a gerar informações novas e relevantes em um processo de geração de valor que aprimore a Administração Pública em benefício da sociedade.

Com base na diretriz acima, o roteiro proposto para os TRF pode ser posteriormente convertido para análises de contas de outros órgãos, sejam para diferentes ramos do Poder Judiciário ou para outras áreas que tenham múltiplos órgãos de mesma natureza. Um exemplo prático é possibilidade de extrapolação do modelo para uso na análise das contas das universidades federais.

## 6.1 Resposta à questão-problema

A presente monografia teve como objetivo geral propor modelo de análise de contas de órgãos do Poder Judiciário de mesma natureza, de modo a responder a seguinte questão problema: **como o TCU pode aumentar a eficiência do processo de análise de contas de órgãos do Poder Judiciário de mesma natureza?**

Inicialmente, é importante frisar que a resposta dada por esta monografia não pretende esgotar a questão-problema, mas oferecer alternativa capaz de contribuir para o tema.

Pretende-se apresentar a resposta em duas vertentes. A primeira está escrita em forma de diretriz e pode ser aplicada por qualquer unidade técnica a qualquer unidade prestadora de contas:

**Para aumentar a eficiência do processo de análise de contas, deve-se conectar a estratégia de controle externo do Tribunal à atuação do órgão prestador de contas e dos outros órgãos de controle, bem como às partes interessadas nas políticas públicas geridas pela UPC, acompanhando a gestão e coletando dados de modo a gerar informações novas e relevantes em um processo de geração de valor que aprimore a Administração Pública em benefício da sociedade.**

A segunda vertente buscou ser mais objetiva, tendo como escopo órgãos de mesma natureza – no presente caso, optou-se por montar a estrutura de atuação com base nos TRF.

A seguir está o roteiro de seis etapas que orienta o modelo proposto para o acompanhamento da gestão dos cinco Tribunais Regionais Federais:

### **Etapa 1 – definir a estratégia de controle**

- Ouvir partes interessadas, bem como rever estudos e ações de controle anteriores, de modo a definir, conforme critérios de materialidade e relevância, o objeto a ser avaliado nas contas dos órgãos de mesma natureza – no caso, os cinco Tribunais Regionais Federais.  
  
- Exemplo: avaliar, nas prestações de contas, como os TRF lidam com a Meta 1 (produtividade) e com a Meta 2 (celeridade) do CJF.
- Buscar, junto aos órgãos de controle interno dos TRF, do CJF e do CNJ, a existência de ações de controle já realizadas ou em curso que versem sobre o mesmo objeto.
- Definir que ações de controle devem ser propostas para complementar o exame das contas.

### **Etapa 2 – acompanhar a gestão**

- Iniciar processo de acompanhamento para, durante a gestão, examinar os atos de gestão dos cinco TRF relacionados ao objeto definido.

### **Etapa 3 – coletar dados**

- Verificar quais bases de dados possuem as informações relativas ao objeto, em especial aquelas guardadas por órgão superior, como o CJF e o CNJ, e montar método de coleta automatizada.

### **Etapa 4 – gerar informações novas e relevantes**

- Realizar, com base nas informações obtidas das ações de acompanhamento e da coleta de dados, a comparação entre os diversos órgãos de natureza semelhante, de modo a utilizar o princípio da comparabilidade como balizador dos resultados alcançados.

### **Etapa 5 – realizar a instrução**

- Designar AUFC ou equipe de AUFC para instruir os processos dos cinco TRF, reduzindo o risco de que fatos iguais sejam tratados de forma distinta, bem como possibilitando o uso das mesmas fontes de informações e a comparação entre os diversos órgãos, maximizando a eficiência do processo sem, entretanto, perder o caráter singular de cada órgão em cada exercício.

### **Etapa 6 – realimentar o processo**

- Rever os produtos obtidos e expor os resultados aos órgãos prestadores de contas, aos outros órgãos de controle (CJF e CNJ) e às partes interessadas, de modo a reiniciar o ciclo de definição da estratégia de controle.

## **6.2 Sugestões de estudos futuros**

O tema não foi esgotado nesta pesquisa, a qual pode ser continuada por meio de estudos futuros. A seguir, algumas questões que podem ser objeto de investigação e aprofundamento:

- Como instrumentalizar a gestão do conhecimento dos temas já analisados pela unidade técnica, de modo a realimentar o processo de planejamento do órgão de controle externo, em especial no que tange a quais elementos devem ser objeto de acompanhamento para posterior utilização na análise das contas?
- Quais são as informações que podem ser automatizadas e incluídas em forma de auditoria contínua, e como tais informações devem ser utilizadas durante a análise das contas?

## Referências Bibliográficas

BAIRRAL, Maria Amália da Costa; COUTINHO E SILVA; Adolfo Henrique; ALVES, Francisco José dos Santos. Transparência no setor público: uma análise dos relatórios de gestão anuais de entidades públicas federais no ano de 2010. *Rev. Adm. Pública* — Rio de Janeiro 49(3):643-675, maio/jun. 2015

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de maio de 1988. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)>. Acesso em 10 março 2019.

BRASIL. Decreto nº 9.203, de 22 de dezembro de 2017. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/Decreto/D9203.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/Decreto/D9203.htm)>. Acesso em 22 março 2019.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc95.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc95.htm)>. Acesso em 10 março 2019.

BRASIL. Lei Federal 8.443, de 16 de julho de 1992. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/Ccivil\\_03/leis/L8443.htm](http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/leis/L8443.htm)>. Acesso em 10 março 2019.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Relatório de Gestão – Exercício 2017. Disponível em <<https://portal.tcu.gov.br/contas/contas-e-relatorios-de-gestao/>>. Acesso em 10 março 2019.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão 8.763/2016 – 2ª Câmara. Relator Ministro Raimundo Carreiro, Brasília, 2 ago 2016. Disponível em <<http://www.tcu.gov.br>>. Acesso em 25 janeiro 2019.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão 7.891/2016 – 2ª Câmara. Relator Ministro Raimundo Carreiro, Brasília, 5 jul 2016. Disponível em <<http://www.tcu.gov.br>>. Acesso em 25 janeiro 2019.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão 11.044/2015 – 2ª Câmara. Relator Ministro Raimundo Carreiro, Brasília, 1 dez 2015. Disponível em <<http://www.tcu.gov.br>>. Acesso em 25 janeiro 2019.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão 7.892/2016 – 2ª Câmara. Relator Ministro Raimundo Carreiro, Brasília, 5 jul 2016. Disponível em <<http://www.tcu.gov.br>>. Acesso em 25 janeiro 2019.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão 6.208/2018 – 1ª Câmara. Relator Ministro Benjamin Zymler, Brasília, 26 jun 2018. Disponível em <<http://www.tcu.gov.br>>. Acesso em 25 janeiro 2019.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão 4.3558/2018 – 1ª Câmara. Relator Ministro Benjamin Zymler, Brasília, 8 mai 2018. Disponível em <<http://www.tcu.gov.br>>. Acesso em 25 janeiro 2019.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão 2.627/2017 – Plenário. Relator Ministro Benjamin Zymler, Brasília, 29 nov 2017. Disponível em <<http://www.tcu.gov.br>>. Acesso em 25 janeiro 2019.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão 3.608/2014 – Plenário. Relator Ministro Aroldo Cedraz, Brasília, 9 dez 2014. Disponível em <<http://www.tcu.gov.br>>. Acesso em 25 janeiro 2019.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Cartilha Relatório de Gestão na forma de Relato Integrado. Disponível em <<https://portal.tcu.gov.br/contas/contas-e-relatorios-de-gestao/>>. Acesso em 10 março 2019.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Decisão Normativa-TCU nº 134, de 04 de dezembro de 2013. Disponível em <<http://www.tcu.gov.br>>. Acesso em 25 janeiro 2019.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Decisão Normativa-TCU nº 140, de 15 de outubro de 2014. Disponível em <<http://www.tcu.gov.br>>. Acesso em 25 janeiro 2019.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Decisão Normativa-TCU nº 146, de 30 de setembro de 2015. Disponível em <<http://www.tcu.gov.br>>. Acesso em 25 janeiro 2019.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Decisão Normativa-TCU nº 147, de 11 de novembro de 2015. Disponível em <<http://www.tcu.gov.br>>. Acesso em 25 janeiro 2019.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Decisão Normativa-TCU nº 154, de 19 de outubro de 2016. Disponível em <<http://www.tcu.gov.br>>. Acesso em 25 janeiro 2019.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Decisão Normativa-TCU nº 156, de 30 de novembro de 2016. Disponível em <<http://www.tcu.gov.br>>. Acesso em 25 janeiro 2019.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Decisão Normativa-TCU nº 161, de 1º de novembro de 2017. Disponível em <<http://www.tcu.gov.br>>. Acesso em 25 janeiro 2019.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Decisão Normativa-TCU nº 163, de 06 de dezembro de 2017. Disponível em <<http://www.tcu.gov.br>>. Acesso em 25 janeiro 2019.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Decisão Normativa-TCU nº 168, de 16 de maio de 2018. Disponível em <<http://www.tcu.gov.br>>. Acesso em 25 janeiro 2019.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Decisão Normativa-TCU nº 170, de 19 de setembro de 2018. Disponível em <<http://www.tcu.gov.br>>. Acesso em 25 janeiro 2019.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Decisão Normativa-TCU nº 172, de 12 de dezembro de 2018. Disponível em <<http://www.tcu.gov.br>>. Acesso em 25 janeiro 2019.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Folder de Divulgação da Nova Sistemática. Disponível em <<https://portal.tcu.gov.br/contas/contas-e-relatorios-de-gestao/>>. Acesso em 10 março 2019.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Informativo Contas. Disponível em <<https://portal.tcu.gov.br/contas/contas-e-relatorios-de-gestao/>>. Acesso em 10 março 2019.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Instrução Normativa-TCU nº 47, de 27 de setembro de 2004. Disponível em <<http://www.tcu.gov.br>>. Acesso em 25 janeiro 2019.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Instrução Normativa-TCU nº 57, de 27 de agosto de 2008. Disponível em <<http://www.tcu.gov.br>>. Acesso em 25 janeiro 2019.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Instrução Normativa-TCU nº 63, de 1º de setembro de 2010. Disponível em <<http://www.tcu.gov.br>>. Acesso em 25 janeiro 2019.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Instrução Normativa-TCU nº 72, de 15 de maio de 2013. Disponível em <<http://www.tcu.gov.br>>. Acesso em 25 janeiro 2019.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Memorando-Circular nº 20, de 13 de abril de 2018. Disponível em <<http://www.tcu.gov.br>>. Acesso em 25 janeiro 2019.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Portaria-Segecex nº 16, de 27 de junho de 2017. Disponível em <<http://www.tcu.gov.br>>. Acesso em 25 janeiro 2019.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Portaria-Segecex nº 6, de 18 de fevereiro de 2019. Disponível em <<http://www.tcu.gov.br>>. Acesso em 25 janeiro 2019.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Portaria-TCU nº 321, de 30 de novembro de 2015. Disponível em <<http://www.tcu.gov.br>>. Acesso em 25 janeiro 2019.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Portaria-TCU nº 59, de 17 de janeiro de 2017. Disponível em <<http://www.tcu.gov.br>>. Acesso em 25 janeiro 2019.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Portaria-TCU nº 65, de 28 de fevereiro de 2018. Disponível em <<http://www.tcu.gov.br>>. Acesso em 25 janeiro 2019.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Portaria-TCU nº 269, de 17 de dezembro de 2018. Disponível em <<http://www.tcu.gov.br>>. Acesso em 25 janeiro 2019.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Processo Administrativo TCU nº 022.808/2018-3. Disponível para acesso interno em <<http://www.tcu.gov.br>>. Acesso em 25 janeiro 2019.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Processo Administrativo TCU nº 043.441/2018-1. Disponível para acesso interno em <<http://www.tcu.gov.br>>. Acesso em 10 março 2019.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Resolução-TCU nº 234, de 1º de setembro de 2010. Disponível em <<http://www.tcu.gov.br>>. Acesso em 25 janeiro 2019.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Resolução-TCU nº 244, de 20 de julho de 2011. Disponível em <<http://www.tcu.gov.br>>. Acesso em 25 janeiro 2019.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Resolução-TCU nº 246, de 30 de novembro de 2011. Disponível em <<http://www.tcu.gov.br>>. Acesso em 25 janeiro 2019.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Resolução-TCU nº 305, de 28 de dezembro de 2018. Disponível em <<http://www.tcu.gov.br>>. Acesso em 25 janeiro 2019.

JENSEN, Michael C.; MECKLING, William H. Teoria da firma: comportamento dos administradores, custos de agência e estrutura de propriedade. *Revista de Administração de Empresas*. 2008, vol.48, n.2, pp.87-125. ISSN 0034-7590.

CONSELHO FEDERAL DE CONTABILIDADE. Norma brasileira de contabilidade – NBC TSP Estrutura conceitual, de 23 de setembro de 2016. Brasília, 2016. 61p.

DECLARAÇÃO DE DIREITOS DO HOMEM E DO CIDADÃO – 1789. Biblioteca virtual de direitos humanos da USP. Disponível em <[/www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Documentos-antiores-%C3%A0-cria%C3%A7%C3%A3o-da-Sociedade-das-Na%C3%A7%C3%B5es-at%C3%A9-1919/declaracao-de-direitos-do-homem-e-do-cidadao-1789.html](http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Documentos-antiores-%C3%A0-cria%C3%A7%C3%A3o-da-Sociedade-das-Na%C3%A7%C3%B5es-at%C3%A9-1919/declaracao-de-direitos-do-homem-e-do-cidadao-1789.html)>. Acesso em 10 março 2019.

FÁVERO, Eduardo. Análise da prestação de contas do setor público. Slides de aulas ministradas no Instituto Serzedello Corrêa. 2018.

FONTES FILHO, Joaquim Rubens. Governança organizacional aplicada ao setor público. VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá, 28-31 Oct. 2003

IFAC. INTERNATIONAL FEDERATION OF ACCOUNTANTS. Governance in the public sector: a governing body perspective. In *International public sector study* nº 13., 2001. Disponível em: <[https://portal.tcu.gov.br/en\\_us/biblioteca-digital/governance-in-the-public-sector-a-governing-body-perspective.htm](https://portal.tcu.gov.br/en_us/biblioteca-digital/governance-in-the-public-sector-a-governing-body-perspective.htm) >. Acesso em 22 março 2019.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA. Código das melhores práticas de governança corporativa. 5.ed. São Paulo, 2015. 108p.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA. Compliance à luz da governança corporativa. São Paulo, 2017. 56p.

INTERNATIONAL INTEGRATED REPORTING COUNCIL. A estrutura internacional para relato integrado. Inglaterra, 2013. 38 p.

PACHECO, Regina Silvia. Contratualização de resultados no setor público: a experiência brasileira e o debate internacional. IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid, España, 2 – 5 Nov. 2004

SILVA, Edna Lúcia da. Metodologia da pesquisa e elaboração de dissertação. 4. ed. rev. atual. Florianópolis: UFSC, 2005. 138 p. Disponível em <[https://projetos.inf.ufsc.br/arquivos/Metodologia\\_de\\_pesquisa\\_e\\_elaboracao\\_de\\_teses\\_e\\_dissertacoes\\_4ed.pdf](https://projetos.inf.ufsc.br/arquivos/Metodologia_de_pesquisa_e_elaboracao_de_teses_e_dissertacoes_4ed.pdf)>. Acesso em 27 janeiro 2018.

SOUZA, Marilda Barbosa Macedo. Manual para apresentação do trabalho acadêmico e técnico-científico. 2. ed. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2010. 147 p. Disponível em <[http://www2.camara.leg.br/a-camara/programas-institucionais/cursos/pos-graduacao/cursos-de-especializacao/orientacoes-aos-discentes/Manual\\_para\\_Apresentacao\\_do\\_Trabalho\\_Academico\\_e\\_TecnicoCientifico.pdf](http://www2.camara.leg.br/a-camara/programas-institucionais/cursos/pos-graduacao/cursos-de-especializacao/orientacoes-aos-discentes/Manual_para_Apresentacao_do_Trabalho_Academico_e_TecnicoCientifico.pdf)>. Acesso em 27 janeiro 2018.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da Administração Pública. 2ª versão. Brasília, 2014.

## ANEXO I – Órgãos do Poder Judiciário selecionados para terem as contas julgadas nos exercícios 2014 a 2018

Órgão	Ramo	2014	2015	2016	2017	2018	Quantidade selecionada para julgamento
Superior Tribunal Militar (STM)	Justiça Militar	X		X		X	3
Conselho da Justiça Federal (CJF)	Justiça Federal		X				1
Conselho Nacional de Justiça (CNJ)	Justiça Federal	X	X		X		3
Conselho Superior da Justiça do Trabalho (CSJT)	Justiça Federal			X			1
Superior Tribunal de Justiça (STJ)	Justiça Federal	X		X		X	3
Supremo Tribunal Federal (STF)	Justiça Federal	X		X	X		3
Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios (TJDFT)	Justiça Federal	X		X		X	3
Tribunal Regional Federal da 1ª Região (TRF 1ª Região)	Justiça Federal	X		X		X	3
Tribunal Regional Federal da 2ª Região (TRF 2ª Região)	Justiça Federal	X		X			2
Tribunal Regional Federal da 3ª Região (TRF 3ª Região)	Justiça Federal				X		1
Tribunal Regional Federal da 4ª Região (TRF 4ª Região)	Justiça Federal	X			X		2
Tribunal Regional Federal da 5ª Região (TRF 5ª Região)	Justiça Federal	X	X			X	3
Tribunal Regional Eleitoral da Bahia (TRE/BA)	Justiça Eleitoral				X		1
Tribunal Regional Eleitoral da Paraíba (TRE/PB)	Justiça Eleitoral			X			1
Tribunal Regional Eleitoral de Alagoas (TRE/AL)	Justiça Eleitoral		X				1

Tribunal Regional Eleitoral de Goiás (TRE/GO)	Justiça Eleitoral	X				1
Tribunal Regional Eleitoral de Minas Gerais (TRE/MG)	Justiça Eleitoral					0
Tribunal Regional Eleitoral de Pernambuco (TRE/PE)	Justiça Eleitoral	X				1
Tribunal Regional Eleitoral de Rondônia (TRE/RO)	Justiça Eleitoral					0
Tribunal Regional Eleitoral de Roraima (TRE/RR)	Justiça Eleitoral	X		X		2
Tribunal Regional Eleitoral de Santa Catarina (TRE/SC)	Justiça Eleitoral	X			X	2
Tribunal Regional Eleitoral de São Paulo (TRE/SP)	Justiça Eleitoral	X			X	2
Tribunal Regional Eleitoral do Acre (TRE/AC)	Justiça Eleitoral					0
Tribunal Regional Eleitoral do Amapá (TRE/AP)	Justiça Eleitoral			X		1
Tribunal Regional Eleitoral do Amazonas (TRE/AM)	Justiça Eleitoral					0
Tribunal Regional Eleitoral do Ceará (TRE/CE)	Justiça Eleitoral		X		X	2
Tribunal Regional Eleitoral do Distrito Federal (TRE/DF)	Justiça Eleitoral		X			1
Tribunal Regional Eleitoral do Espírito Santo (TRE/ES)	Justiça Eleitoral	X		X		2
Tribunal Regional Eleitoral do Maranhão (TRE/MA)	Justiça Eleitoral	X		X		2
Tribunal Regional Eleitoral do Mato Grosso (TRE/MT)	Justiça Eleitoral			X	X	2
Tribunal Regional Eleitoral do Mato Grosso do Sul (TRE/MS)	Justiça Eleitoral	X	X			2
Tribunal Regional Eleitoral do Pará (TRE/PA)	Justiça Eleitoral		X	X		2
Tribunal Regional Eleitoral do Paraná (TRE/PR)	Justiça Eleitoral	X	X	X	X	4
Tribunal Regional Eleitoral do Piauí (TRE/PI) <sup>3</sup>	Justiça Eleitoral	X			X	2
Tribunal Regional Eleitoral do Rio de Janeiro (TRE/RJ)	Justiça Eleitoral		X			1

Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Norte (TRE/RN)	Justiça Eleitoral	X		X				2
Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Sul (TRE/RS)	Justiça Eleitoral							0
Tribunal Regional Eleitoral do Sergipe (TRE/SE)	Justiça Eleitoral							0
Tribunal Regional Eleitoral do Tocantins (TRE/TO)	Justiça Eleitoral	X		X				2
Tribunal Superior Eleitoral (TSE)	Justiça Eleitoral			X		X		2
Tribunal Regional do Trabalho da 10ª Região/DF e TO (TRT/DF e TO)	Justiça do Trabalho		X		X			2
Tribunal Regional do Trabalho da 11ª Região/AM e RR (TRT/AM e RR)	Justiça do Trabalho	X	X	X				3
Tribunal Regional do Trabalho da 12ª Região/SC (TRT/SC)	Justiça do Trabalho	X						1
Tribunal Regional do Trabalho da 13ª Região/PB (TRT/PB)	Justiça do Trabalho							
Tribunal Regional do Trabalho da 14ª Região/AC e RO (TRT/AC e RO)	Justiça do Trabalho	X	X	X	X	X		5
Tribunal Regional do Trabalho da 15ª Região Campinas/SP (TRT/Campinas)	Justiça do Trabalho		X					1
Tribunal Regional do Trabalho da 16ª Região/MA (TRT/MA)	Justiça do Trabalho					X		1
Tribunal Regional do Trabalho da 17ª Região/ES (TRT/ES)	Justiça do Trabalho					X		1
Tribunal Regional do Trabalho da 18ª Região/GO (TRT 18ª Região/GO)	Justiça do Trabalho		X	X				2
Tribunal Regional do Trabalho da 19ª Região/AL (TRT/AL)	Justiça do Trabalho	X						1
Tribunal Regional do Trabalho da 1ª Região/RJ (TRT/RJ)	Justiça do Trabalho			X	X			
Tribunal Regional do Trabalho da 20ª Região/SE (TRT/SE)	Justiça do Trabalho			X				1
Tribunal Regional do Trabalho da 21ª Região/RN (TRT/RN)	Justiça do Trabalho		X					1
Tribunal Regional do Trabalho da 22ª Região/PI (TRT/PI)	Justiça do Trabalho					X		1
Tribunal Regional do Trabalho da 23ª Região/MT (TRT/MT)	Justiça do Trabalho		X	X				2

Tribunal Regional do Trabalho da 24ª Região/MS (TRT/MS)	Justiça do Trabalho	X		X			2
Tribunal Regional do Trabalho da 2ª Região/SP (TRT/SP)	Justiça do Trabalho			X			1
Tribunal Regional do Trabalho da 3ª Região/MG (TRT/MG)	Justiça do Trabalho	X	X	X	X		4
Tribunal Regional do Trabalho da 4ª Região/RS (TRT/RS)	Justiça do Trabalho	X	X		X		3
Tribunal Regional do Trabalho da 5ª Região/BA (TRT/BA)	Justiça do Trabalho				X		1
Tribunal Regional do Trabalho da 6ª Região/PE (TRT/PE)	Justiça do Trabalho						
Tribunal Regional do Trabalho da 7ª Região/CE (TRT/CE)	Justiça do Trabalho	X		X			2
Tribunal Regional do Trabalho da 8ª Região/PA e AP (TRT/PA e AP)	Justiça do Trabalho	X		X			2
Tribunal Regional do Trabalho da 9ª Região (TRT-PR)	Justiça do Trabalho						0
Tribunal Superior do Trabalho (TST)	Justiça do Trabalho		X		X		2
<b>TOTAL</b>		<b>30</b>	<b>21</b>	<b>29</b>	<b>20</b>	<b>7</b>	<b>107</b>

## ANEXO II – Proposta de seleção de órgãos do Poder Judiciário para fins de julgamento de prestação de contas

Órgão	Ramo	Ano de eleições (2020, 2022, 2024...)	Ano sem eleições (2021, 2023, 2025...)	Quantidade selecionada para julgamento
Superior Tribunal Militar (STM)	Justiça Militar		X	1
Conselho da Justiça Federal (CJF)	Justiça Federal	X		1
Conselho Nacional de Justiça (CNJ)	Justiça Federal		X	1
Conselho Superior da Justiça do Trabalho (CSJT)	Justiça Federal	X		1
Superior Tribunal de Justiça (STJ)	Justiça Federal	X		1
Supremo Tribunal Federal (STF)	Justiça Federal		X	1
Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios (TJDFT)	Justiça Federal		X	1
Tribunal Regional Federal da 1ª Região (TRF 1ª Região)	Justiça Federal	X		1
Tribunal Regional Federal da 2ª Região (TRF 2ª Região)	Justiça Federal	X		1
Tribunal Regional Federal da 3ª Região (TRF 3ª Região)	Justiça Federal	X		1
Tribunal Regional Federal da 4ª Região (TRF 4ª Região)	Justiça Federal	X		1
Tribunal Regional Federal da 5ª Região (TRF 5ª Região)	Justiça Federal	X		1
Tribunal Regional Eleitoral da Bahia (TRE/BA)	Justiça Eleitoral		X	1
Tribunal Regional Eleitoral da Paraíba (TRE/PB)	Justiça Eleitoral		X	1
Tribunal Regional Eleitoral de Alagoas (TRE/AL)	Justiça Eleitoral		X	1
Tribunal Regional Eleitoral de Goiás (TRE/GO)	Justiça Eleitoral		X	1
Tribunal Regional Eleitoral de Minas Gerais (TRE/MG)	Justiça Eleitoral		X	1

Tribunal Regional Eleitoral de Pernambuco (TRE/PE)	Justiça Eleitoral	X	1
Tribunal Regional Eleitoral de Rondônia (TRE/RO)	Justiça Eleitoral	X	1
Tribunal Regional Eleitoral de Roraima (TRE/RR)	Justiça Eleitoral	X	1
Tribunal Regional Eleitoral de Santa Catarina (TRE/SC)	Justiça Eleitoral	X	1
Tribunal Regional Eleitoral de São Paulo (TRE/SP)	Justiça Eleitoral	X	1
Tribunal Regional Eleitoral do Acre (TRE/AC)	Justiça Eleitoral	X	1
Tribunal Regional Eleitoral do Amapá (TRE/AP)	Justiça Eleitoral	X	1
Tribunal Regional Eleitoral do Amazonas (TRE/AM)	Justiça Eleitoral	X	1
Tribunal Regional Eleitoral do Ceará (TRE/CE)	Justiça Eleitoral	X	1
Tribunal Regional Eleitoral do Distrito Federal (TRE/DF)	Justiça Eleitoral	X	1
Tribunal Regional Eleitoral do Espírito Santo (TRE/ES)	Justiça Eleitoral	X	1
Tribunal Regional Eleitoral do Maranhão (TRE/MA)	Justiça Eleitoral	X	1
Tribunal Regional Eleitoral do Mato Grosso (TRE/MT)	Justiça Eleitoral	X	1
Tribunal Regional Eleitoral do Mato Grosso do Sul (TRE/MS)	Justiça Eleitoral	X	1
Tribunal Regional Eleitoral do Pará (TRE/PA)	Justiça Eleitoral	X	1
Tribunal Regional Eleitoral do Paraná (TRE/PR)	Justiça Eleitoral	X	1
Tribunal Regional Eleitoral do Piauí (TRE/PI)	Justiça Eleitoral	X	1
Tribunal Regional Eleitoral do Rio de Janeiro (TRE/RJ)	Justiça Eleitoral	X	1
Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Norte (TRE/RN)	Justiça Eleitoral	X	1
Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Sul (TRE/RS)	Justiça Eleitoral	X	1

Tribunal Regional Eleitoral do Sergipe (TRE/SE)	Justiça Eleitoral		X	1
Tribunal Regional Eleitoral do Tocantins (TRE/TO)	Justiça Eleitoral		X	1
Tribunal Superior Eleitoral (TSE)	Justiça Eleitoral		X	1
Tribunal Regional do Trabalho da 10 <sup>a</sup> Região/DF e TO (TRT/DF e TO)	Justiça do Trabalho	X		1
Tribunal Regional do Trabalho da 11 <sup>a</sup> Região/AM e RR (TRT/AM e RR)	Justiça do Trabalho	X		1
Tribunal Regional do Trabalho da 12 <sup>a</sup> Região/SC (TRT/SC)	Justiça do Trabalho	X		1
Tribunal Regional do Trabalho da 13 <sup>a</sup> Região/PB (TRT/PB)	Justiça do Trabalho	X		1
Tribunal Regional do Trabalho da 14 <sup>a</sup> Região/AC e RO (TRT/AC e RO)	Justiça do Trabalho	X		1
Tribunal Regional do Trabalho da 15 <sup>a</sup> Região Campinas/SP (TRT/Campinas)	Justiça do Trabalho	X		1
Tribunal Regional do Trabalho da 16 <sup>a</sup> Região/MA (TRT/MA)	Justiça do Trabalho	X		1
Tribunal Regional do Trabalho da 17 <sup>a</sup> Região/ES (TRT/ES)	Justiça do Trabalho	X		1
Tribunal Regional do Trabalho da 18 <sup>a</sup> Região/GO (TRT 18 <sup>a</sup> Região/GO)	Justiça do Trabalho	X		1
Tribunal Regional do Trabalho da 19 <sup>a</sup> Região/AL (TRT/AL)	Justiça do Trabalho	X		1
Tribunal Regional do Trabalho da 1 <sup>a</sup> Região/RJ (TRT/RJ)	Justiça do Trabalho	X		1
Tribunal Regional do Trabalho da 20 <sup>a</sup> Região/SE (TRT/SE)	Justiça do Trabalho	X		1
Tribunal Regional do Trabalho da 21 <sup>a</sup> Região/RN (TRT/RN)	Justiça do Trabalho	X		1
Tribunal Regional do Trabalho da 22 <sup>a</sup> Região/PI (TRT/PI)	Justiça do Trabalho	X		1
Tribunal Regional do Trabalho da 23 <sup>a</sup> Região/MT (TRT/MT)	Justiça do Trabalho	X		1
Tribunal Regional do Trabalho da 24 <sup>a</sup> Região/MS (TRT/MS)	Justiça do Trabalho	X		1
Tribunal Regional do Trabalho da 2 <sup>a</sup> Região/SP (TRT/SP)	Justiça do Trabalho	X		1

Tribunal Regional do Trabalho da 3ª Região/MG (TRT/MG)	Justiça do Trabalho	X		1
Tribunal Regional do Trabalho da 4ª Região/RS (TRT/RS)	Justiça do Trabalho	X		1
Tribunal Regional do Trabalho da 5ª Região/BA (TRT/BA)	Justiça do Trabalho	X		1
Tribunal Regional do Trabalho da 6ª Região/PE (TRT/PE)	Justiça do Trabalho	X		1
Tribunal Regional do Trabalho da 7ª Região/CE (TRT/CE)	Justiça do Trabalho	X		1
Tribunal Regional do Trabalho da 8ª Região/PA e AP (TRT/PA e AP)	Justiça do Trabalho	X		1
Tribunal Regional do Trabalho da 9ª Região (TRT-PR)	Justiça do Trabalho	X		1
Tribunal Superior do Trabalho (TST)	Justiça do Trabalho	X		1
<b>TOTAL</b>		<b>33</b>	<b>32</b>	<b>65</b>

### **Missão**

Aprimorar a Administração Pública em benefício da sociedade por meio do controle externo

### **Visão**

Ser referência na promoção de uma Administração Pública efetiva, ética, ágil e responsável