



TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL / RN
COORDENADORIA DE CONTROLE INTERNO E AUDITORIA
SEÇÃO DE ANÁLISE E ORIENTAÇÃO DE GESTÃO

Assunto: **Relatório de análise de melhoria da atuação dos controles internos do TRE-RN.** (gestão de processos de trabalho)

RELATÓRIO Nº 01/2015

DAS CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Com supedâneo nos artigos 70 e 74 da Constituição Federal, que atribuiu ao Congresso Nacional, mediante controle externo, e ao sistema de controle interno de cada poder, a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da Administração Direta e Indireta, quanto à legalidade, legitimidade, **economicidade e eficiência**, aplicação das subvenções e renúncia de receitas; Considerando também a vigência da Resolução n.º 5/2012 - TRE/RN, que trata do Regulamento da Secretaria do Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Norte, especificamente em seu inciso III do art. 8º e, ainda, com base na Portaria 332/2009 – GP e suas alterações previstas na Portaria 437/2009 – GP.

Assim, apresentamos relatório de orientação a gestão da melhoria do fluxo processual nos controle internos (assessoria jurídica da Direção Geral), nos processos que se encontram em trâmite naquela assessoria, que também atua como controle interno na legalidade dos atos administrativos, visando a otimização, redução do volume processual e aumento na e qualidade do trabalho daquela unidade.

DO CONCEITO E DA FUNDAMENTAÇÃO LEGAL

O escopo dessa orientação é a gestão dos processos que tramitam no âmbito da Assessoria Jurídica da Direção Geral, devido ao seu grande volume, em torno de 2900(dois mil e novecentos Pareceres Anuais), que sem dúvidas, sobrecarrega a unidade, que também é uma unidade de controle, maximizando a possibilidade de erros e ferindo os princípios da eficiência e da economicidade.

A gestão de processos, baseado na idéia de governança corporativa, tem por finalidade aumentar a eficiência administrativa, com foco na qualidade da produção, conforme destacamos abaixo:

O Gerenciamento de Processos é uma metodologia empregada para definir, analisar e gerenciar as melhorias no desempenho dos processos das organizações, com a finalidade de atingir condições ótimas para os cidadãos. Nesse sentido, ele vislumbra três objetivos principais: tornar os processos mais eficazes, para que produzam os resultados esperados; tornar os processos mais eficientes, minimizando o uso de recursos e aprimorando seus resultados; e tornar os processos adaptáveis, capazes de serem modificados conforme as necessidades variáveis do cidadão e da organização.

(disponível em

<http://www.planejamento.mg.gov.br/gestao-governamental/gestao-de-processos>, em 05 de Março de 2015).

Assim, observa-se uma sobrecarga de trabalho instalada na Assessoria Jurídica, unidade que, segundo entendimento do Tribunal de Contas da União, integra a Estrutura de Controle Interno dos órgãos da Administração, como se depreende da leitura abaixo:

Controle interno, controles internos e sistema ou estrutura de controle(s) interno(s) são expressões sinônimas, utilizadas para referir-se ao processo composto pelas regras de estrutura organizacional e pelo conjunto de políticas e procedimentos adotados por uma organização para a vigilância, fiscalização e verificação, que permite prever, observar, dirigir ou governar os eventos que possam impactar na consecução de seus objetivos. É, pois, um processo organizacional de responsabilidade da própria gestão, adotado com o intuito de assegurar uma razoável margem de garantia de que os objetivos da organização sejam atingidos.

Cabe destacar, aqui, o registro de Wallace (1991, p.51 apud ANTUNES, 1998, p.54) para o fato de o *Instituto Americano de Auditores Independentes (American Institute of Certified Public Accounts - AICPA)*, na edição da norma de auditoria SAS 55 – *Consideração da Estrutura de Controle Interno nas Auditorias de Demonstrações Financeiras, de 1988, ter introduzido um novo conjunto de terminologias para a área de controle*. Dentre outros, os termos substituídos foram: Terminologia antiga Nova terminologia para Sistema de Controle Interno Estrutura de Controle Interno.

A nova terminologia, segundo Antunes (1998, p.54), **amplia o seu conteúdo, porque como “estrutura” a SAS 55 incorpora o ambiente de controle, o sistema de contabilidade e os procedimentos de controle, além de introduzir o conceito de risco de controle**. Contudo, cumpre-nos assinalar, a literatura técnica sobre o assunto continua a utilizar fartamente a expressão sistema de controle(s) interno(s) ou simplesmente controle(s) interno(s) para se referir à estrutura de controle interno ou ao controle interno aplicado a uma organização. Neste trabalho, essas expressões são usadas como sinônimas.

(disponível em
<http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2056688.PDF>, em 05
de março de 2015)

O regulamento da Secretaria do Tribunal evidencia a importância da Assessoria Jurídica da Direção Geral, e da leitura de suas atribuições, abaixo reproduzidas, é possível concluir e confirmar que a AJDG integra a Estrutura de Controle Interno do Tribunal, e por isso deve conduzir processos que tenham maior importância jurídica, e não atuar de forma meramente conformativa, como ocorre atualmente em diversos procedimentos:

À Assessoria Jurídica da Diretoria-Geral compete:

- I - prestar **assessoramento jurídico-administrativo** ao Diretor-Geral;
- II - **realizar estudos e pesquisas de ordem jurídica** e administrativa, manifestando-se nos processos que lhe forem submetidos;
- III - **elaborar e propor a edição de instruções ou normas internas** que facilitem o entendimento e a aplicação das leis em vigor ou solucionem questões de caráter geral;
- IV - **subsidiar com análises, pareceres e informações as decisões** do Diretor-Geral em processos administrativos;
- V - **analisar as minutas dos editais de licitações, contratos, convênios, acordos e ajustes, bem como dos termos aditivos a serem firmados pelo Tribunal;**
- VI - **realizar pesquisas de legislação, doutrina e jurisprudência atinentes à área de atuação**, mantendo atualizados os respectivos registros e arquivos.

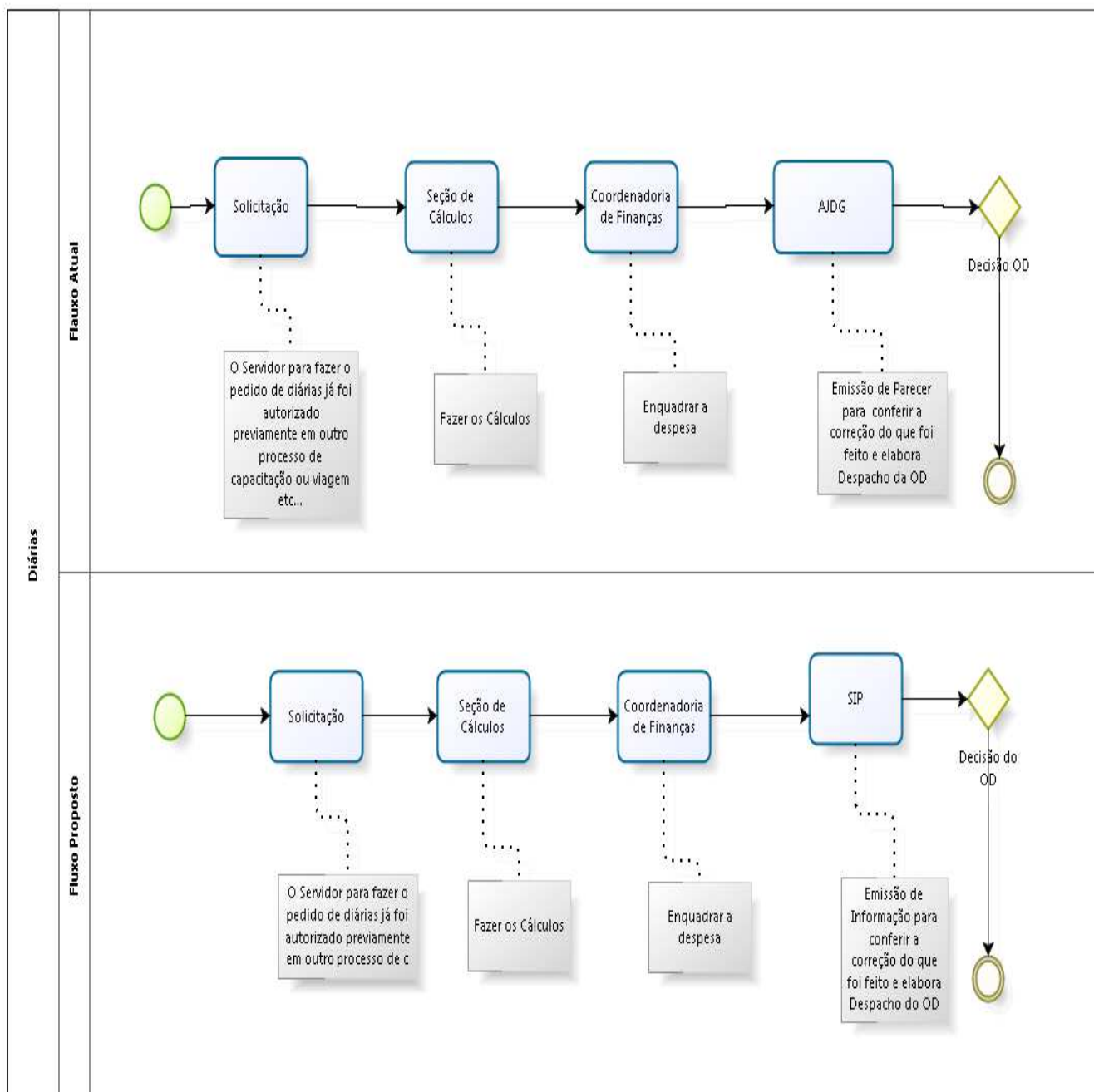
Após vários encontros informais com servidores da AJDG, nos quais foram levantados dados concretos a partir de análises anteriores, a SOAG constatou que atualmente a AJDG vem atuando em sua maior parte conferindo a conformidade de processos rotineiros, já instruídos por setores especializados e técnicos, além de fiscais e gestores de contratos, e para retratar de forma concreta o que foi aferido, trazemos os seguintes exemplos e respectivas propostas de mudança:

GESTÃO DOS PROCESSOS QUE TRAMITAM PELA AJDG COM PROPOSTAS DE MUDANÇA PROCESSUAL.

1) DIÁRIAS

Quantidade de Processos analisados por ano: **550**

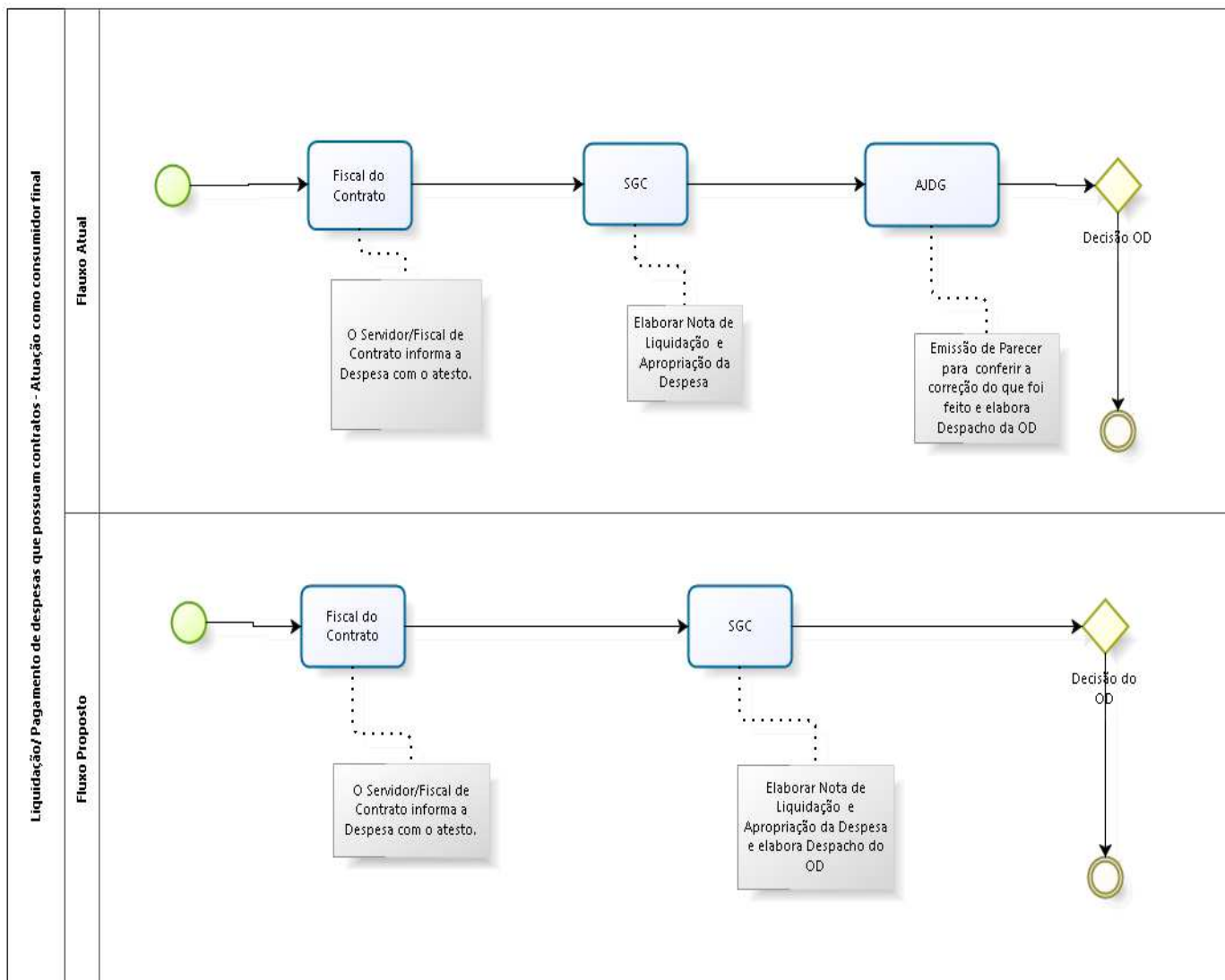
Normatização: PORTARIA Nº 258/2014-GP. VER ART. 1º - INCISO VIII E ART. 2º - INCISO VIII



2) PAGAMENTO DE DESPESAS ORDINÁRIAS, SENDO O TRIBUNAL COMO CONSUMIDOR FINAL

Quantidade de Processos analisados por ano: 600

Normatização: ORDEM DE SERVIÇO Nº 002/2006-DG.



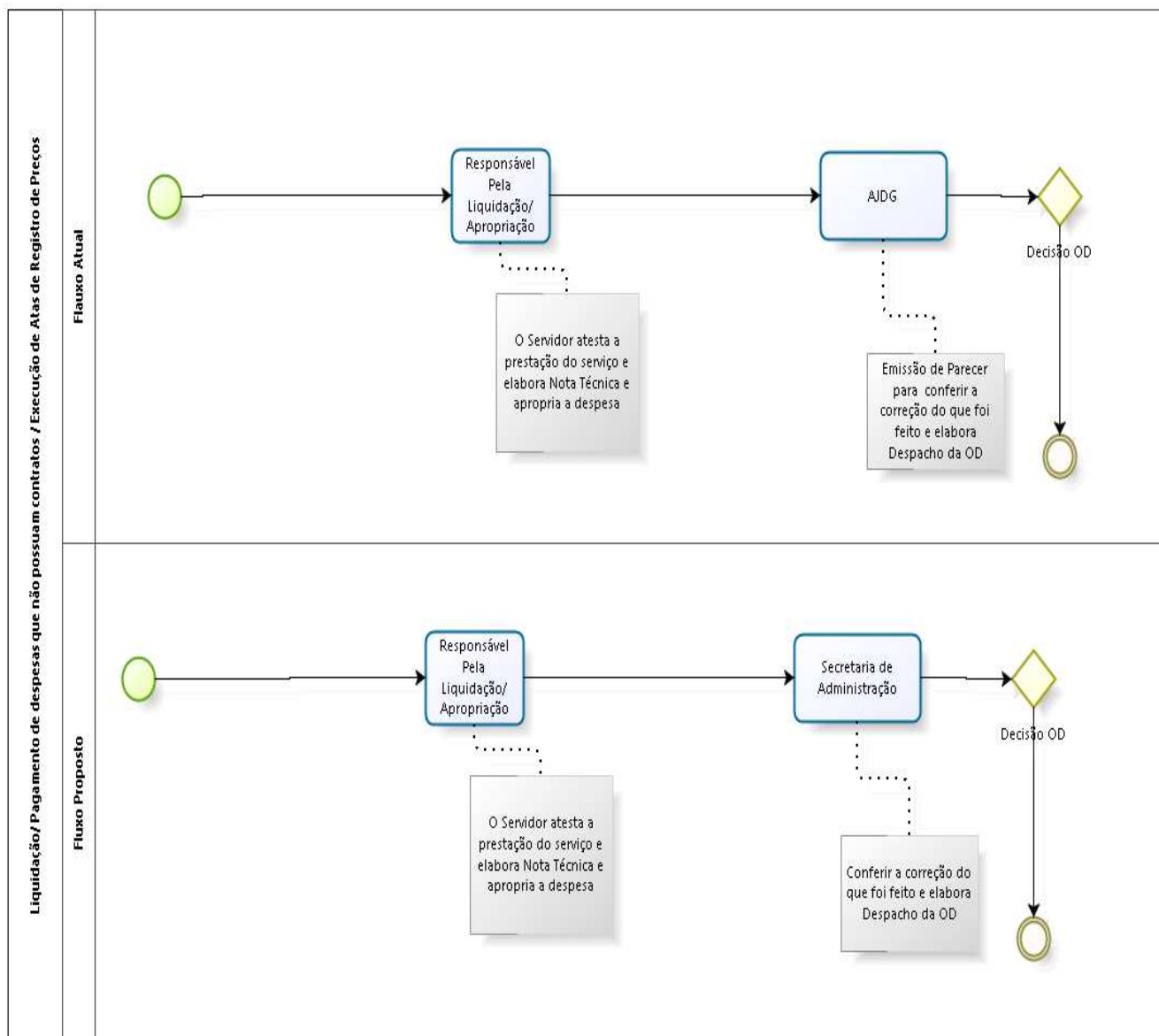
EXCEÇÕES: Seriam analisados somente pela AJDG, os procedimentos relacionados aos pagamentos de terceirizados, mão de obra, valores superiores a R\$ 80.000,00 e Obras.

DESTAQUE: Na assinatura do instrumento de contrato a Administração já definiu a forma, prazo e valor dos pagamentos mensais, que se sucedem mensalmente sem alteração, então não se justifica a passagem pela AJDG, o que só deve ocorrer em situações não previstas ou que afetem a normalidade do pagamento: reajustes, repactuações, acréscimos, etc.

3) PAGAMENTO DE NOTAS FISCAIS EM EXECUÇÃO DE ATAS DE REGISTRO DE PREÇOS E NOS PAGAMENTOS QUE NÃO EXIGEM CONTRATOS

Quantidade de Processos analisados por ano: **600**

Normatização: ORDENS DE SERVIÇOS Nº 002/2012-DG, REVOGADA PARCIALMENTE PELA ORDEM DE SERVIÇO Nº 01/2014 e Portaria 589/2010-GP. FLUXOGRAMA 2 (ANEXO II). VER ITENS 2.1 A 3



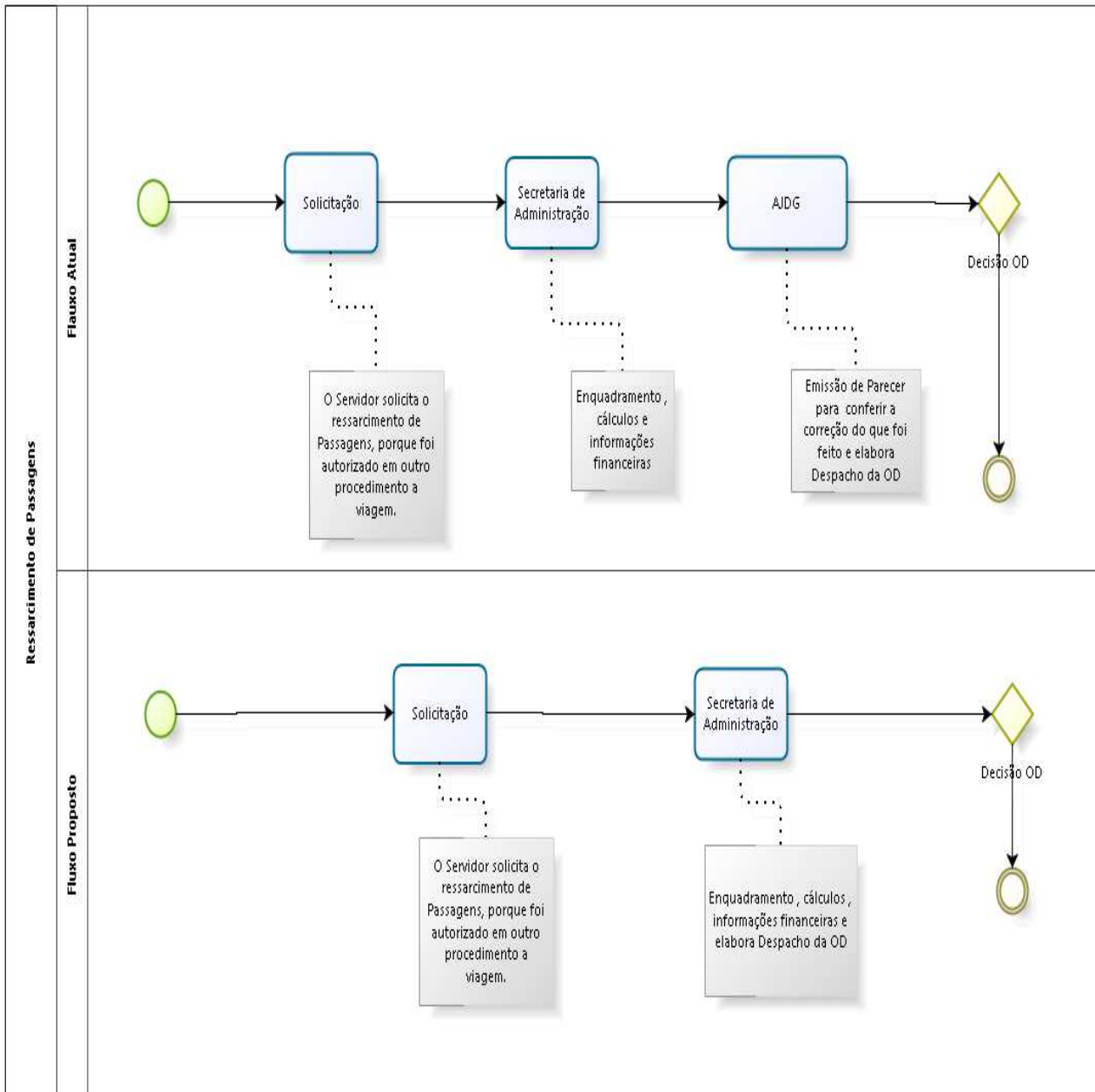
DESTAQUE: Edital, Termo de Referência e Ata já informam todas as condições de pagamento, preço unitário e validade do registro, a passagem pela AJDG configura mera conferência de que foram

atendidos os requisitos para o pedido de entrega do material ou execução serviço, o que pode ser realizado por instância inferior, como a Coordenadoria da área.

4) RESSARCIMENTO DE PASSAGENS

Quantidade de Processos analisados por ano: 50

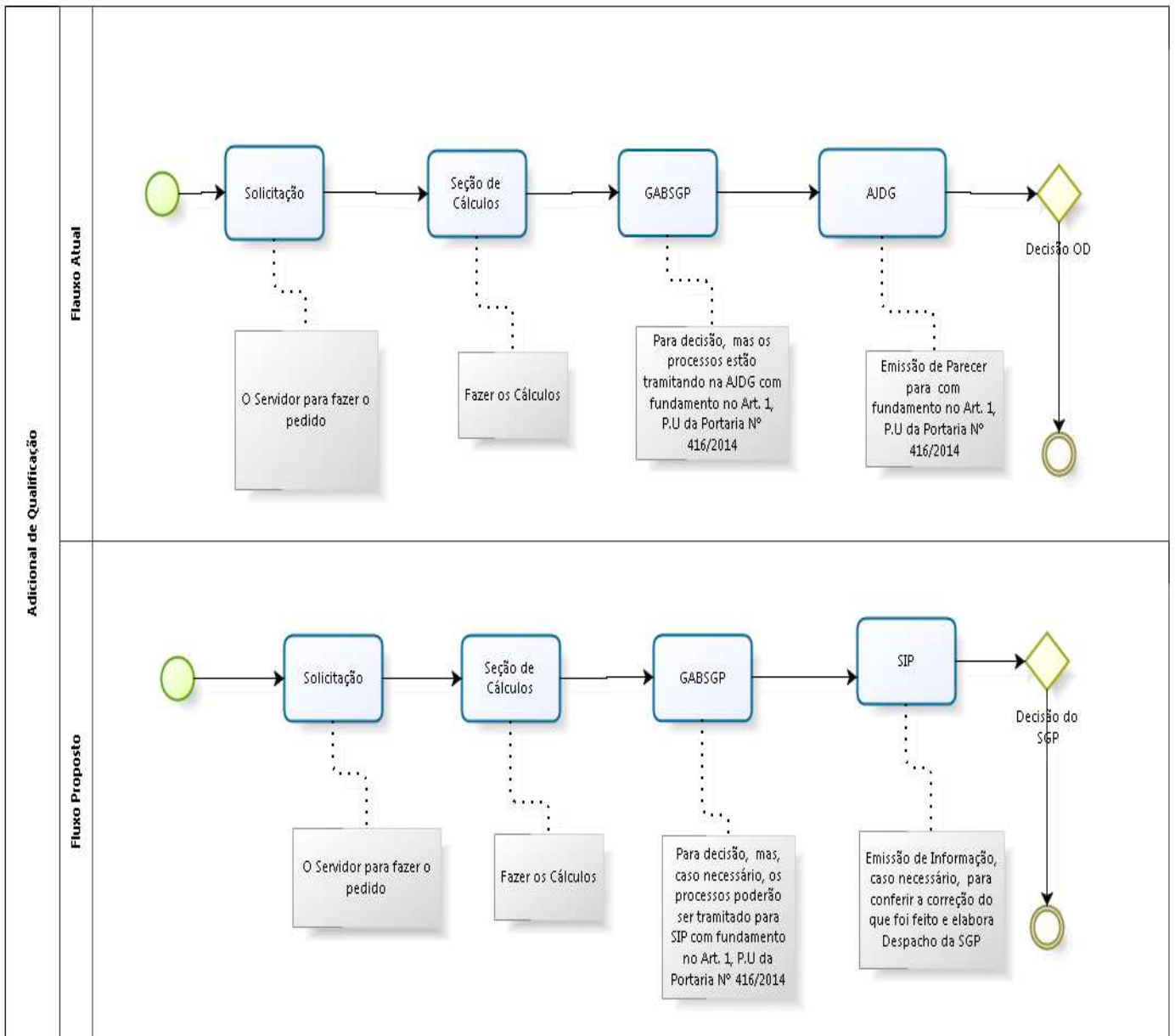
Normatização: Portaria nº 332 e 437/2012 - GP



5) ADICIONAL DE QUALIFICAÇÃO

Quantidade de Processos analisados por ano: 50

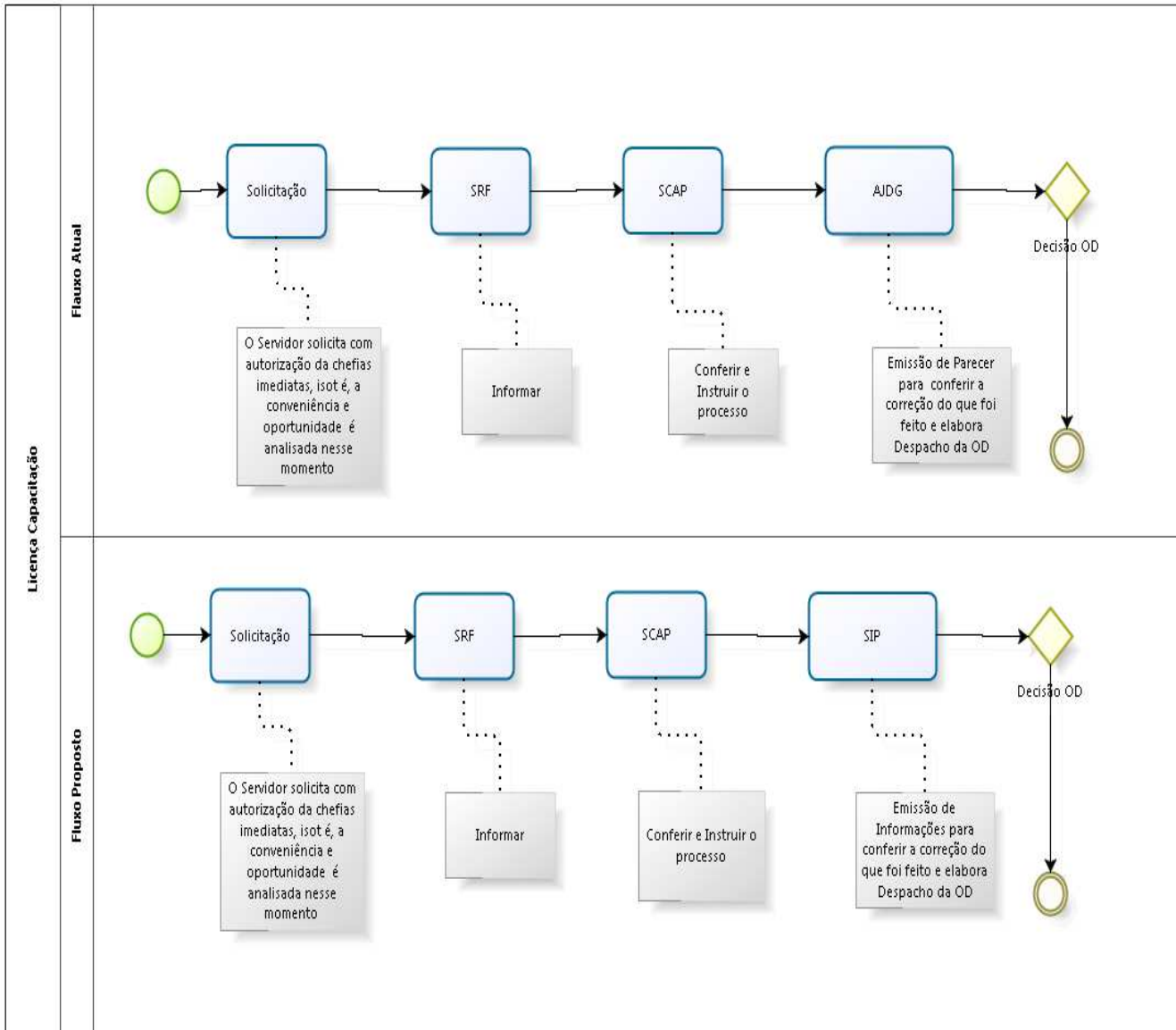
Normatização: PORTARIA Nº 416/2014-GP. ART. 1º: PARÁGRAFO ÚNICO.



6) LICENÇA CAPACITAÇÃO

Quantidade de Processos analisados por ano: 30

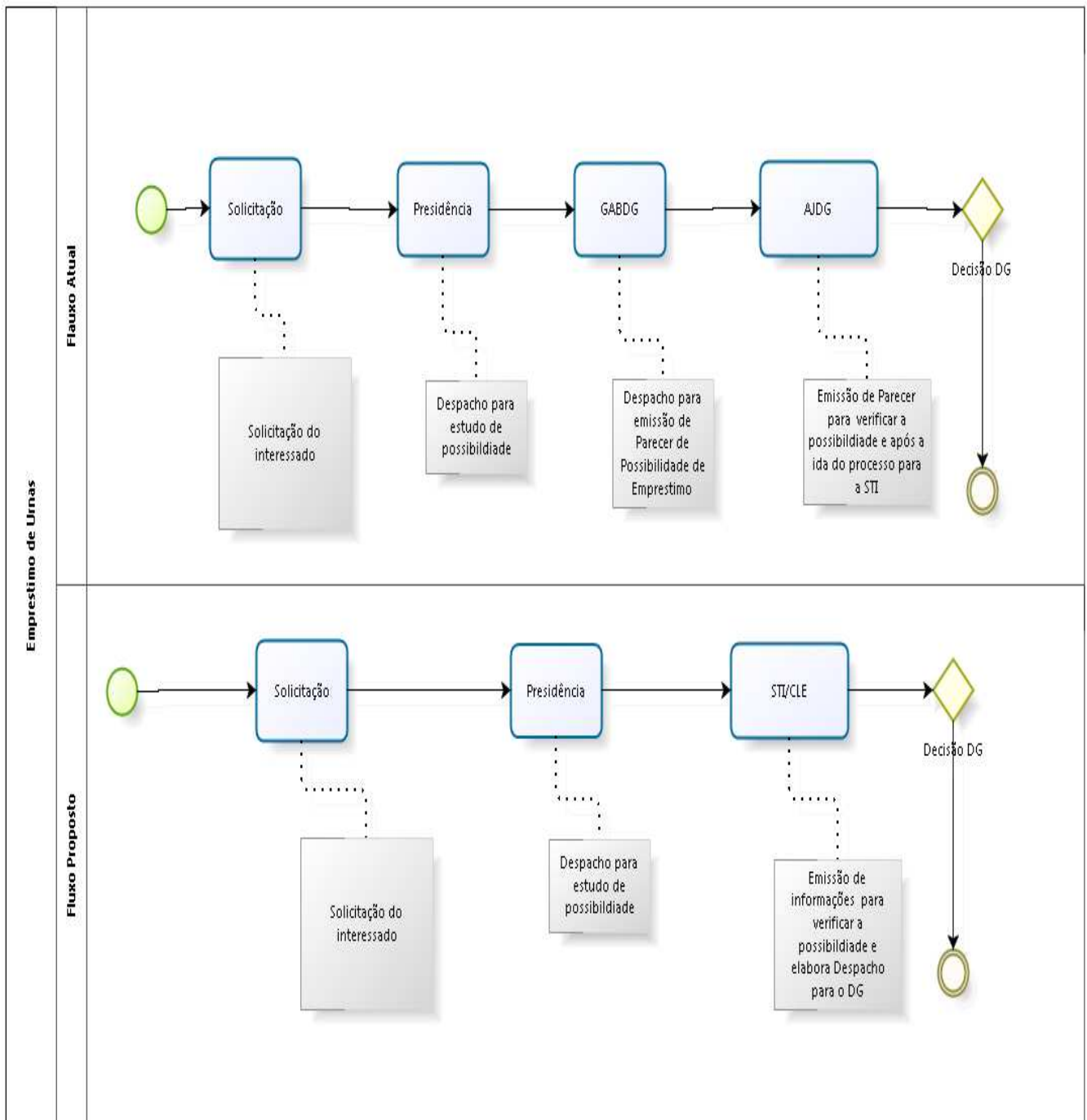
Normatização: PORTARIA Nº 116 /2014-GP, ART. 15 QUE ALTERA O ART. 7º DA PORTARIA 421/2012-GP



7) EMPRÉSTIMO DE URNAS

Quantidade de Processos analisados por ano: 40

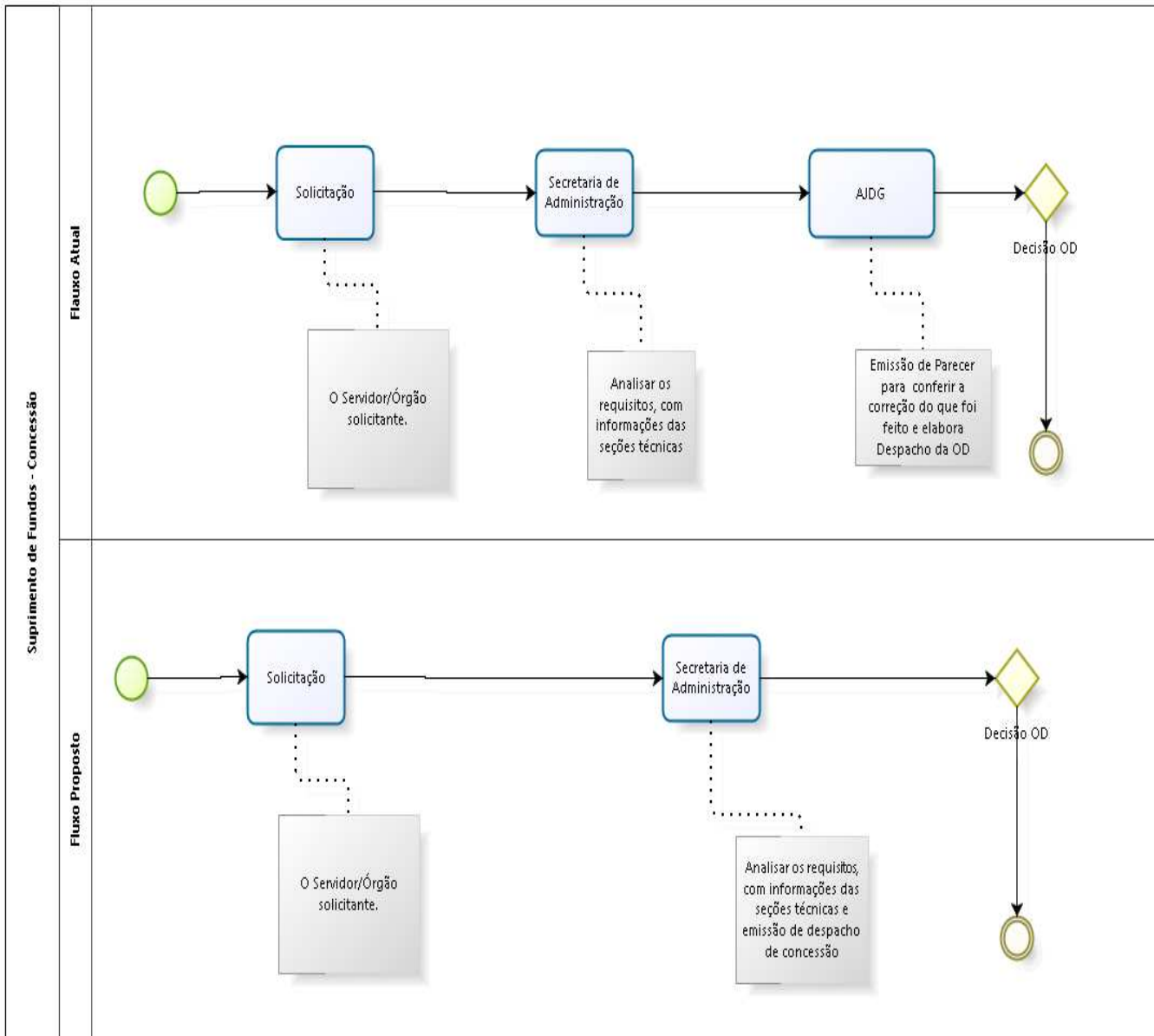
Normatização: PORTARIA Nº 06 /2014-DG



8) SUPRIMENTO DE FUNDOS – Concessão

Quantidade de Processos analisados: 40

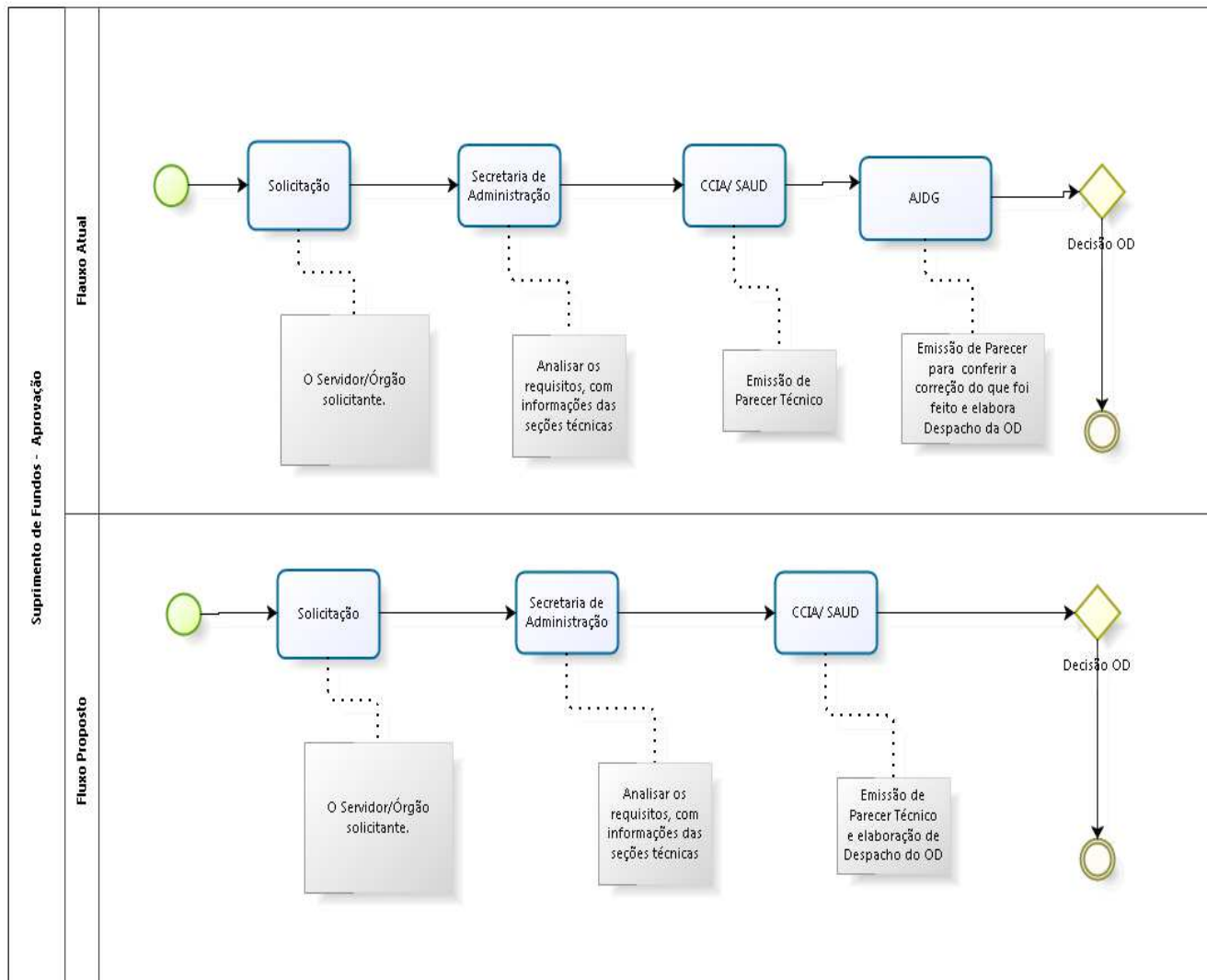
Normatização: Portaria nº 304/2008 - GP



8) SUPRIMENTO DE FUNDOS – Aprovação

Quantidade de Processos analisados: 40

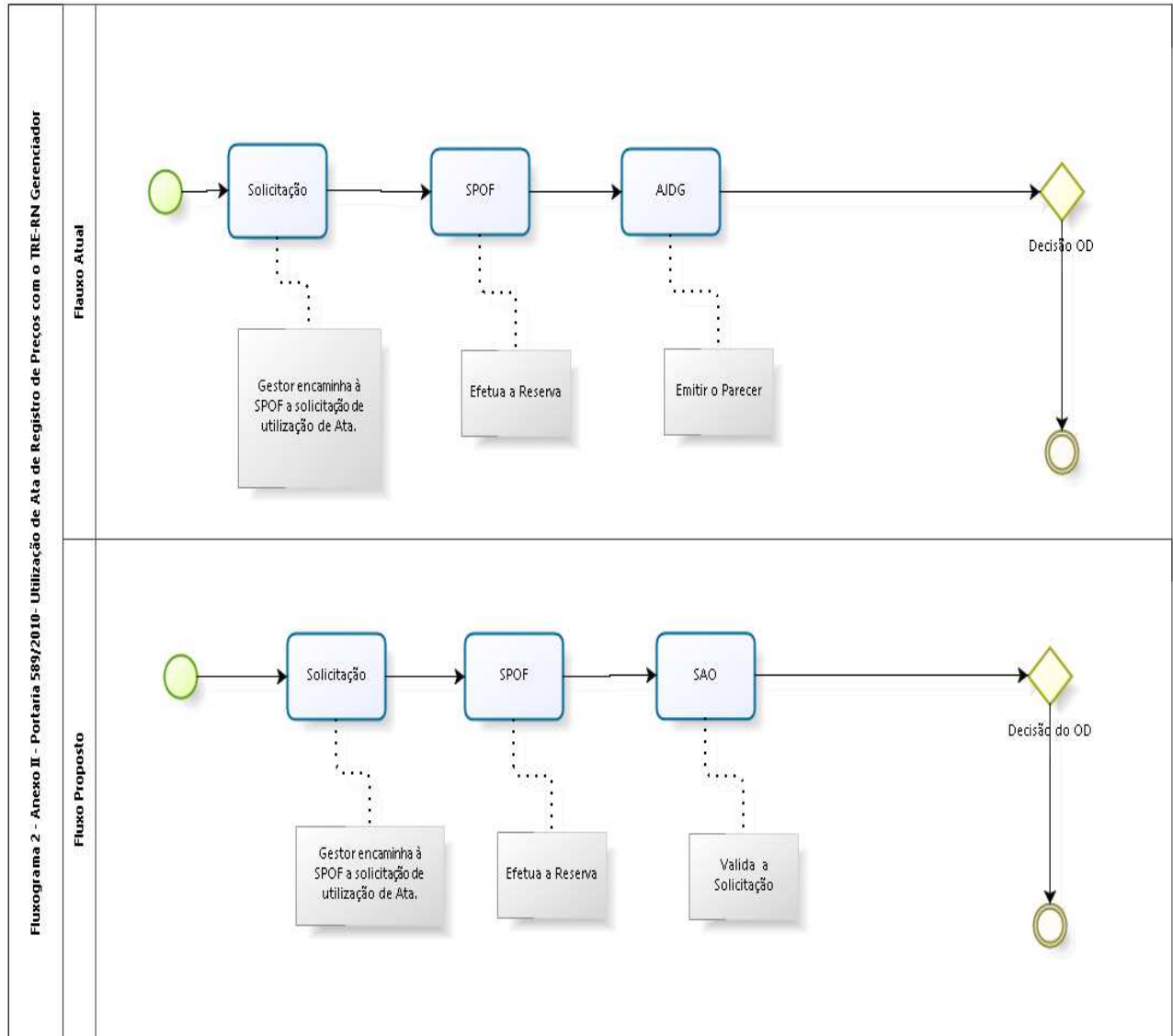
Normatização: Portaria nº 304/2008 - GP



OBSERVAÇÃO: Os procedimentos 9, 10, 11 e 12 têm um conjunto anual de 200 procedimentos.

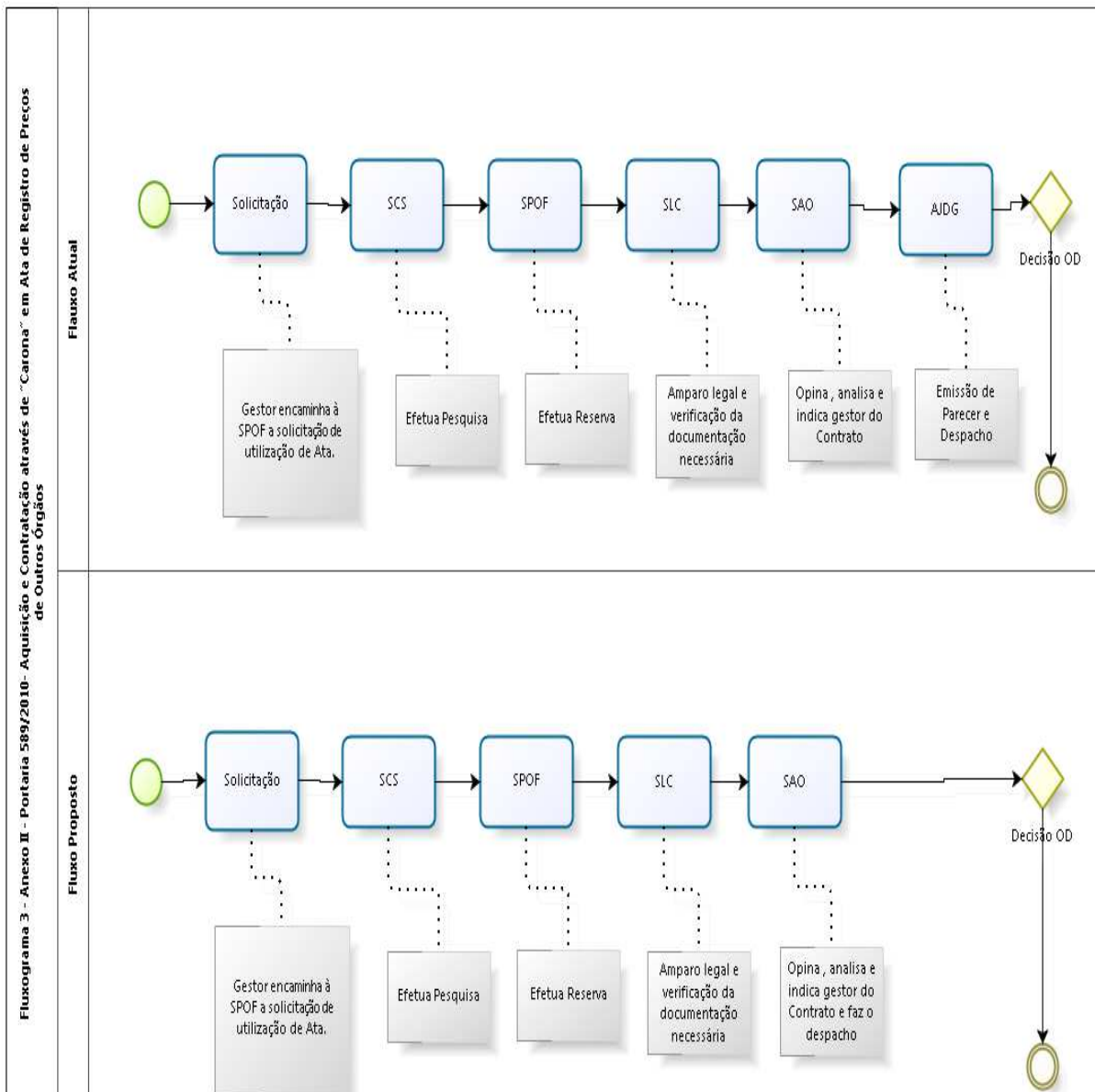
9) UTILIZAÇÃO DE ATA DE REGISTRO DE PREÇOS COM O TRE-RN GERENCIADOR

Normatização: Fluxograma 2 – Anexo Portaria 589/2010



10) AQUISIÇÃO E CONTRATAÇÃO ATRAVÉS DE “CARONA” EM ATA DE REGISTRO DE PREÇOS DE OUTROS ÓRGÃOS.

Normatização: Fluxograma 3 – Anexo Portaria 589/2010

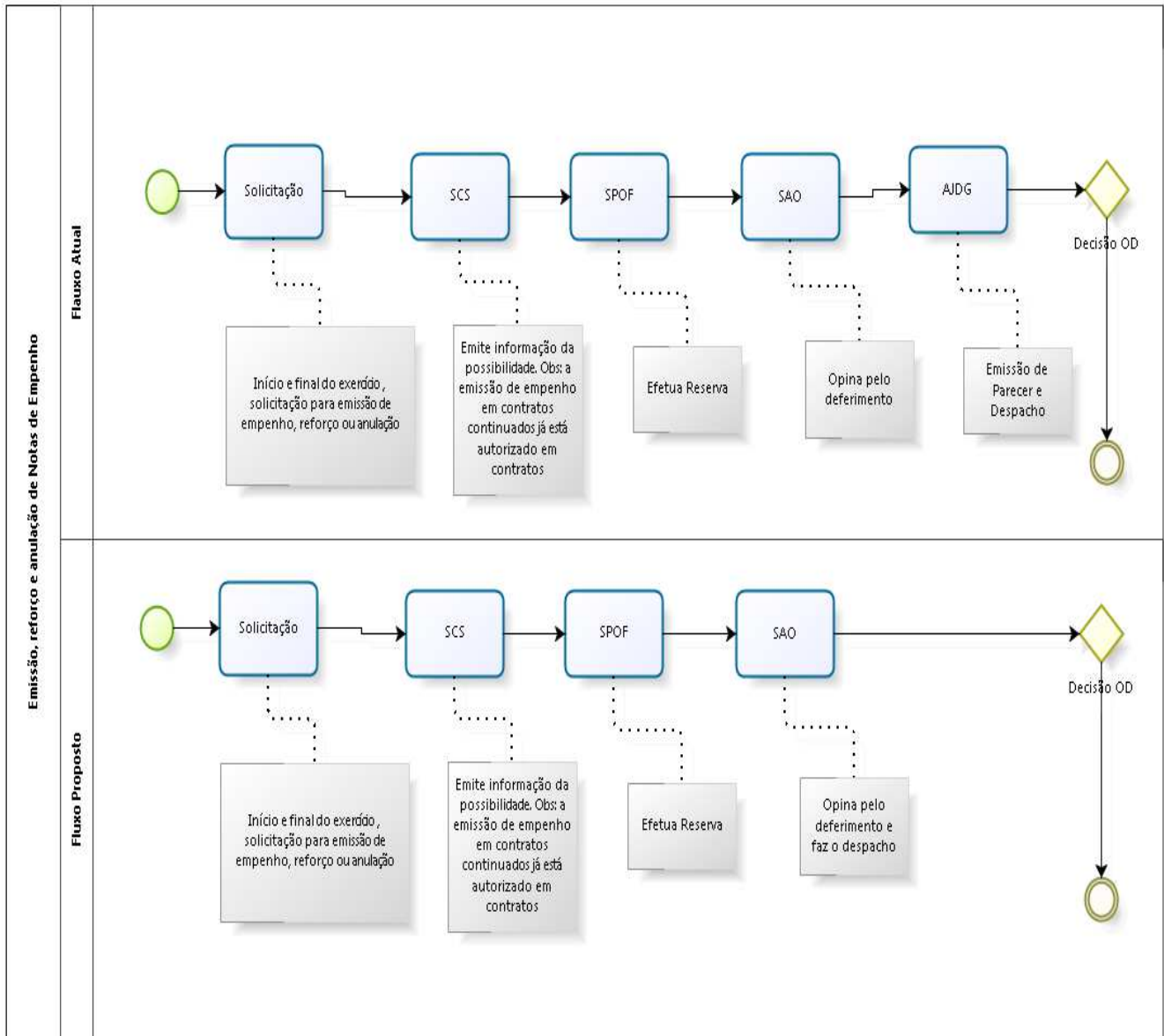


11) REALIZAÇÃO DE ATA DE REGISTRO DE PREÇOS PELO TRE-RN (Gerenciador)

Normatização: Fluxograma 7 – Anexo Portaria 589/2010



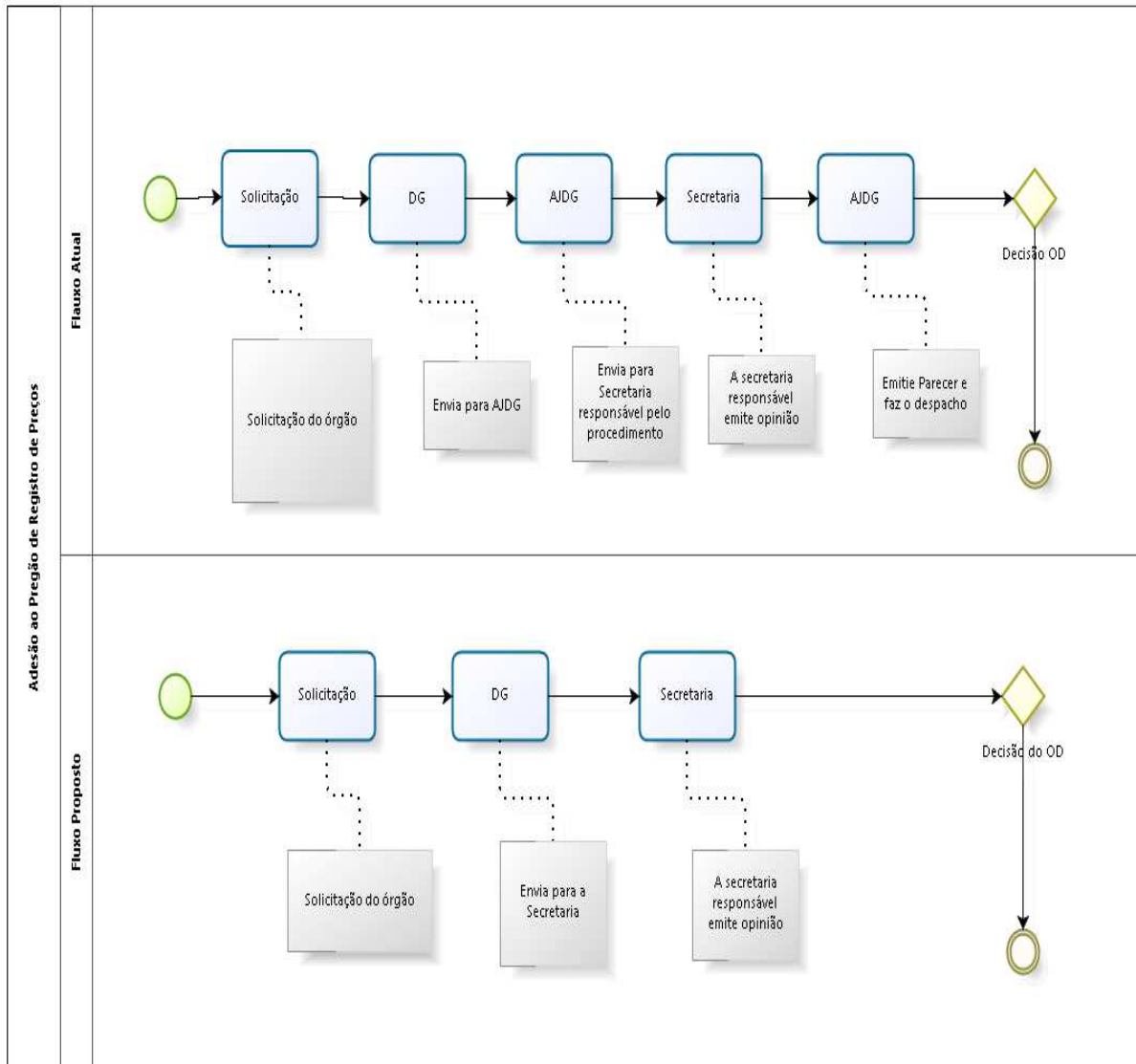
12) EMISSÃO, REFORÇO E ANULAÇÃO DE NOTAS DE EMPENHO



13) ADESÃO DE ÓRGÃO NÃO PARTICIPANTE AO PREGÃO DE REGISTRO DE PREÇOS

Quantidade de Processos analisados pro ano: 60

Normatização: Não tem.



OUTRAS INICIATIVAS

A) EDITAL PADRÃO

Além das propostas anteriores, destacamos a iniciativa da SLCIP – Seção de licitações, Contratos e Informações Processuais em mais de uma ocasião, de elaborar modelos padrão de Editais e seus anexos, incluindo minutas de contratos, em cuja matriz são promovidas alterações e adaptações consoante análise e recomendações da AJDG e CCIA/SOAG.

Não obstante, nunca foi formalizada a pré-aprovação desses instrumentos, resultando que toda licitação continua tendo seu Edital submetido à análise e aprovação da AJDG.

A adoção oficial de Editais e anexos pré-aprovados para compra de produtos e serviços de uso comum e contínuo faria com que a AJDG atuasse tão somente na fase externa da licitação, por ocasião de impugnações e recursos, em respeito à essência de sua natureza jurídica.

B) RELATÓRIO DE GESTÃO

O relatório de gestão é um instrumento papel de elucidação do desempenho Institucional perante os órgãos de Controles. Por isso, trata-se de assuntos relacionados à gestão corporativa e não jurídica, mesmo assim, a Assessoria Jurídica da Direção Geral é a unidade responsável pela consolidação e elaboração de tal relatório.

Ocorre que essa Unidade não tem perfil gestor necessário para o desempenho de tal atividade, fazendo com que parte da equipe fique dedicada a assuntos estranhos a rotina jurídica, ocasionando total desvirtuamento das suas finalidades essenciais.

É importante lembrar que na Estrutura Organizacional existe uma Unidade exclusivamente relacionada a assuntos de gestão corporativa e inclusive com excelente estrutura organizacional que, s.m.j, teria melhores condições técnicas e elaboração e condução dos trabalhos do relatório de gestão. Assim, entendemos e RECOMENDAMOS a retirada da AJDG da responsabilidade pela elaboração desse instrumento de gestão e sua atribuição para a ASPLAN – Assessoria de Planejamento.

C) OBRAS

No que se refere às Obras, observando os procedimentos licitatórios verifica-se a sobreposição de Pareceres, ocasionando retrabalhos injustificáveis. Por exemplo, em uma obra de construção de um cartório existem pareceres de aprovação da AJDG, AEPRES e CCIA com a mesma finalidade.

Salientamos que as disciplinas normativas dos órgãos de Controle e do próprio Tribunal atribuem competência de análise e autorização à Presidência nos casos de contratação de

obras. De tal sorte, deve ser suprimida da cadeia de procedimentos a participação da AJDG, já que se torna órgão de passagem não obrigatório, ante à atuação, por reserva de competência e pela matéria da AEPRES e CCIA.

D) PORTARIAS DE DELEGAÇÃO DE COMPETÊNCIA

O procedimento de delegação de competência enquadra-se dentro do procedimento conhecido de “empowerment”, técnica desenvolvida para passagem de atribuições não exclusiva, conforme destacado na Lei 9784/99:

Art. 12. Um órgão administrativo e seu titular poderão, se não houver impedimento legal, delegar parte da sua competência a outros órgãos ou titulares, ainda que estes não lhe sejam hierarquicamente subordinados, quando for conveniente, em razão de circunstâncias de índole técnica, social, econômica, jurídica ou territorial.

Parágrafo único. O disposto no caput deste artigo aplica-se à delegação de competência dos órgãos colegiados aos respectivos presidentes.

Art. 13. Não podem ser objeto de delegação:

I - a edição de atos de caráter normativo;

II - a decisão de recursos administrativos;

III - as matérias de competência exclusiva do órgão ou autoridade.

Art. 14. O ato de delegação e sua revogação deverão ser publicados no meio oficial.

§ 1º O ato de delegação especificará as matérias e poderes transferidos, os limites da atuação do delegado, a duração e os objetivos da delegação e o recurso cabível, podendo conter ressalva de exercício da atribuição delegada.

§ 2º O ato de delegação é revogável a qualquer tempo pela autoridade delegante.

§ 3º As decisões adotadas por delegação devem mencionar explicitamente esta qualidade e considerar-se-ão editadas pelo delegado.

Assim, conforme destacado na Lei, o Gestor maior da Instituição poderá delegar competência para outros gestores, através de instrumentos legais com a finalidade de melhorias nos procedimentos de gestão, preconizados e elogiados pelos órgãos de gestão e controles.

Observados os instrumentos normativos que instituem tais procedimentos no âmbito do Tribunal, constata-se um emaranhado de Portarias que atrapalham e confundem todos os envolvidos na gestão, vez que existem atualmente, em vigor, 11(onze) portarias de delegação de competência que se sobrepõem e conflitam, dificultando a pesquisa e orientação e gerando

entraves e dúvidas na aplicação. Por isso, **RECOMENDAMOS** a unificação de todas, com a devida revisão dos textos, em uma única Portaria de consolidação, providência que certamente irá otimizar e melhorar a gestão como um todo.

CONCLUSÃO

Assim, considerando o levantamento feito, verifica-se uma sobrecarga de trabalho na unidade da Assessoria Jurídica da Direção Geral, a qual, como já dito, segundo entendimento do Tribunal de Contas integra a Estrutura de Controle Interno.

Esse modelo aparentemente novo de gestão de processo, decorre da evolução na gestão de governança e atuação das unidades de Controle Interno propriamente ditas, pois não é salutar para a Administração a sobrecarga de trabalho em procedimentos de mera conformidade.

Como se comprovou acima com os procedimentos listados, **a AJDG proferiu, num total de 2900 Pareceres, 2320 de mera conformidade**, o que representa **80% do trabalho da Unidade!** Um total desvio da natureza jurídica da AJDG, que impede que exerça sua função precípua: análise jurídica de questões relevantes e diferenciadas, postas à Decisão do gestor.

A partir desse dado concreto, e no cumprimento das atribuições desta CCIA/SOAG¹, visando a melhoria na qualidade do trabalho daquela unidade **RECOMENDAMOS** mudança na gestão processual e adoção de outras iniciativas expostas com a finalidade de melhoria da gestão do Tribunal.

¹ À Seção de Orientação e Análise de Gestão compete:
IX - emitir orientações gerais acerca de matérias de sua competência visando ao contínuo aprimoramento das atividades de controle, transparência, eficiência e eficácia da gestão pública;