

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS  
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESAS DE SÃO PAULO

JOÃO ROBERTO FERNANDES DE LIMA

PROCESSOS DIGITAIS NOS TRIBUNAIS DE CONTAS

SÃO PAULO

2015

JOÃO ROBERTO FERNANDES DE LIMA

PROCESSOS DIGITAIS NOS TRIBUNAIS DE CONTAS

Trabalho apresentado à Escola de Administração de Empresas de São Paulo, da Fundação Getúlio Vargas, como requisito para obter o título de Mestre em Gestão e Políticas Públicas.

Campo do Conhecimento: Gestão e Políticas Públicas

Orientador: Prof. Dr. Eduardo de Rezende Francisco

SÃO PAULO

2015

## AGRADECIMENTOS

Ao professor Eduardo de Rezende Francisco, que orientou brilhantemente a execução deste trabalho.

Aos dirigentes e servidores do Instituto Rui Barbosa e dos 23 Tribunais de Contas, que se dispuseram a apoiar e contribuir para a realização da pesquisa eletrônica nacional.

À prezada colega servidora, Sandra Maia de Souza (TCE/SP), que ajudou na busca de informações adicionais e aprofundadas sobre a implantação do processo eletrônico em seu órgão.

Aos amigos e familiares, que sempre ajudaram nos momentos difíceis.

## RESUMO

O trabalho pretende investigar, por meio da realização de uma pesquisa nacional, como se dá a utilização de processos administrativos eletrônicos nos Tribunais de Contas (TCs) brasileiros. Para tanto, são apresentados o atual cenário institucional em que estão inseridos os TCs e as oportunidades de melhorias em seus métodos de trabalho. Em seguida, são elencadas as orientações vigentes para a utilização do processo eletrônico. Os resultados da pesquisa demonstram que a maioria dos Tribunais de Contas respondentes já utiliza o processo eletrônico, havendo um *boom* de implantação nos últimos cinco anos. Destaca-se como ponto positivo o fato de que todos os TCs que ainda não adotaram o processo eletrônico terem afirmado que possuem planejamento em curso para sua implantação em no máximo dois anos. Por fim, com o intuito de se obter uma abordagem com caráter predominantemente qualitativo, são apresentados aspectos relevantes que permearam a implantação do processo eletrônico no TCE/SP.

## LISTA DE TABELAS E QUADROS

Tabela 1 – Utilização de processo eletrônico. ....	16
Tabela 2 – Tipo de sistema. ....	18
Tabela 3 – Valores investidos. ....	18
Tabela 4 – Processo eletrônico na fiscalização. ....	19
Tabela 5 – Benefícios identificados. ....	20
Tabela 6 – Dificuldades identificadas ....	20
Tabela 7 – Elaboração de relatório. ....	21
Quadro 1 – Justificativas e perspectivas. ....	22

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	7
1 TRIBUNAIS DE CONTAS: BREVE CENÁRIO INSTITUCIONAL E NECESSIDADE DE MELHORIAS NOS MÉTODOS DE TRABALHO .....	9
2 NORMAS E ORIENTAÇÕES PARA A UTILIZAÇÃO DO PROCESSO ELETRÔNICO .....	12
3 METODOLOGIA DE PESQUISA .....	14
4 RESULTADOS .....	16
5 O CASO DO TCE/SP.....	23
CONCLUSÃO.....	25
REFERÊNCIAS .....	26
ANEXO 1 – RELAÇÃO DE TRIBUNAIS.....	28

## INTRODUÇÃO

Existem 34 Tribunais de Contas (TCs) no Brasil. Eles são responsáveis pelo controle externo das contas do governo federal (Tribunal de Contas da União – TCU), governos estaduais (Tribunais de Contas dos Estados – TCEs) e dos municípios (Tribunais de Contas dos Municípios – TCMs).

Todos os 26 estados, além do Distrito Federal, possuem seus respectivos TCs. No que concerne aos municípios, o cenário é um pouco diferente: apenas os estados da Bahia, Ceará, Goiás e Pará possuem TCs específicos para a análise de suas contas. Nos outros estados, os TCEs se incumbem dessa tarefa. Resta, por fim, o caso das cidades de São Paulo e Rio de Janeiro, que possuem TCs especiais para cuidar das contas de apenas um município.

Segundo o TCU<sup>1</sup>, essa rede de tribunais administrativos forma o sistema de controle externo brasileiro. Tais órgãos possuem competência para julgar as contas de administradores públicos e dos demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos, bem como as contas de qualquer pessoa que der causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário. Tal competência administrativa-judicante está prevista no artigo 71 da Constituição brasileira.

Embora portadores de uma mesma missão constitucional, os TCs são órgãos independentes e autônomos entre si, e, portanto, não seguem diretrizes únicas de atuação e organização de seus processos de trabalho. Daí decorre a relevância do tema abordado, uma vez que se faz importante catalogar e analisar os métodos de trabalho adotados pelos diferentes TCs.

Especificamente, busca-se investigar, por meio da realização de uma pesquisa nacional, como se dá a utilização de processos administrativos eletrônicos nos TCs brasileiros. Os processos administrativos, sejam eles digitais ou em papel, são instrumentos formais, dispostos numa sequência ordenada, tendo por objetivo o atingimento de uma vontade da Administração.

Segundo Carvalho Filho (2004, p. 806), “o processo administrativo se consubstancia numa sucessão encadeada de fatos, juridicamente ordenados, destinados à obtenção de um resultado final, no caso, a prática de um ato administrativo final.”

---

<sup>1</sup> Disponível em: <<http://portal.tcu.gov.br/institucional/conheca-o-tcu/funcionamento/>>. Acesso em: 23 set. 2015.

Entende-se que a utilização do processo eletrônico tende a tornar mais ágil a tramitação dos processos, além de diminuir custos com a aquisição de papel e outros insumos relacionados à existência de processos físicos.

Considerando esses fatos, este trabalho é organizado de modo a expor o atual cenário institucional em que estão inseridos os TCs, bem como os motivos que costumam embasar a proposição de mudanças e melhorias em seus métodos de trabalho. Em seguida, são elencadas as orientações vigentes para a utilização do processo eletrônico e apresenta-se a metodologia da pesquisa realizada, bem como seus principais resultados e análises. Por fim, são apresentados, de maneira qualitativa, alguns dos aspectos relevantes que permearam a implantação do processo eletrônico no TCE/SP.



## 1 TRIBUNAIS DE CONTAS: BREVE CENÁRIO INSTITUCIONAL E NECESSIDADE DE MELHORIAS NOS MÉTODOS DE TRABALHO

São comuns as notícias veiculadas na imprensa acerca das mazelas que permeiam a atuação dos TCs. Um dos temas mais citados trata da lentidão crônica para o julgamento dos processos. Segundo informações do jornal *O Tempo*, um levantamento sobre o TCU realizado pelo jornal *O Globo*, em 2013, revelou que:

(...) o órgão fiscalizador está há mais de 15 anos analisando 113 processos, que têm 1.074 pessoas apontadas como responsáveis pelo destino do dinheiro. O grupo é listado em tomadas de contas especiais, auditorias, representações de fraudes e prestações de contas. Em razão de uma sucessão de recursos e da demora dos ministros em pôr os processos em votação, o grupo nunca chega a ser punido. (O TEMPO, 2013, s/p.)

Prossegue o jornal:

O estoque de processos com mais de 15 anos – 11 deles tramitam há duas décadas ou mais – se perde na burocracia e causa impunidade: mesmo com comprovações de desvio em boa parte dos autos, o dinheiro não retorna aos cofres públicos. Para que isso ocorra, é preciso que o plenário do TCU dê a palavra final sobre uma auditoria ou um recurso. (O TEMPO, 2013, s/p.).

No que concerne à percepção geral sobre a atuação dos Tribunais de Contas brasileiros, Nóbrega (2008, p. 9) destaca que:

Os desafios são imensos e os Tribunais de Contas, gestados em um ambiente conservador, muito custaram a sequer perceber que estávamos em um Estado burocrático e não patrimonialista. Agora, continuam padecendo de uma lentidão crônica, tendo enormes dificuldades de apreender e aprender as regras de uma administração gerencial e eficiente. Há pouca, ou nenhuma, preocupação com a eficiência econômica das decisões e a necessidade de reformas torna-se imperiosa para que as instituições de controle possam adequar-se aos imensos desafios do século XXI.

Sobre a resistência dos TCs em adotar métodos inovadores, Loureiro, Teixeira e Moraes (2009, p. 756) apontam que:

No caso dos TCs, como eles são aparatos institucionais antigos no país (alguns com mais de 100 anos) e, portanto, apresentam fortes mecanismos de resistência ou resiliência, constata-se que as mudanças requerem longo tempo de maturação e ocorrem por meio de processos não necessariamente lineares e seguros. Na verdade, os pontos de resistência têm sido maiores do que os de inovação.

Considerando a necessidade de se implantar métodos de trabalho mais modernos e ágeis, capazes de contemplar os princípios da administração gerencial, Meirelles (1995) ressalta que a eficiência é:

(...) o mais moderno princípio da função administrativa, que já não se contenta em ser desempenhada apenas com legalidade, exigindo resultados positivos para o serviço público e satisfatório atendimento das necessidades da comunidade e de seus membros.

Para Modesto (2014), a obrigação de atuação eficiente pode ser definida nos seguintes termos simplificados:

- a) ação idônea (eficaz);
- b) ação econômica (otimizada);
- c) ação satisfatória (dotada de qualidade).

Além do princípio da eficiência, a Emenda Constitucional nº 45, de 8 de dezembro de 2004, introduziu o inciso LXXVIII ao artigo 5º, estabelecendo que<sup>2</sup> "a todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação".

José dos Santos Carvalho Filho (2005), em seus comentários à Lei nº 9.784, de 1999, estabelece que a celeridade é o sentido dado à eficiência quando aplicado no processo administrativo:

---

<sup>2</sup> Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc45.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc45.htm)>. Acesso em: 25 set. 2015.

No processo administrativo, o princípio da eficiência há de consistir na adoção de mecanismos mais céleres e mais convincentes para que a Administração possa alcançar efetivamente o fim perseguido através de todo o procedimento adotado (...). A eficiência é, pois, antônimo de morosidade, lentidão, desídia. A sociedade de há muito deseja rapidez na solução das questões e dos litígios, e para tanto cumpre administrar o processo administrativo com eficiência. (CARVALHO FILHO, 2005, p. 60-1).

A lentidão para o julgamento dos processos observada nos TCs é um fenômeno decorrente de duas causas principais: 1) interferência política indevida, derivada do próprio modelo de indicações para ministros e conselheiros; 2) ineficiência nos trâmites administrativos, causada pela utilização de processos físicos, o que impossibilita ganhos de agilidade nas manifestações e controles gerenciais adequados sobre os gargalos existentes.

A plena adoção do processo eletrônico não terá o condão de resolver todos os problemas relacionados à lentidão dos TCs, mas sua utilização atacará as ineficiências mais imediatas, mediante racionalização dos processos de trabalho.

O cenário apresentado aponta a necessidade da revisão dos métodos de trabalho utilizados nos TCs, de modo a possibilitar uma atuação cada vez mais eficiente, célere e, conseqüentemente, mais efetiva. O próximo capítulo irá apresentar as diretrizes já existentes que podem auxiliar os TCs a atingir tais objetivos.

## 2 NORMAS E ORIENTAÇÕES PARA A UTILIZAÇÃO DO PROCESSO ELETRÔNICO

Destacou-se na Introdução desta pesquisa que os TCs não possuem processos de trabalho uniformes entre si. Dessa forma, não há que se falar em obrigatoriedade legal no que se refere à utilização de sistemas de processos eletrônicos.

Mesmo sem a prerrogativa de emitir normas de cumprimento obrigatório, mas considerando o cenário apresentado no capítulo anterior, a Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon) assumiu a liderança na busca da consolidação de um sistema integrado e eficiente de controle da Administração Pública.

Para atingir tal intento, a entidade:

(...) investe e estimula a troca de informações e experiências entre os membros dos Tribunais de Contas, ao mesmo tempo em que apoia o desenvolvimento de estratégias e ferramentas para aprimorar a eficácia dos sistemas de controle da Administração Pública (ATRICON, 2015, s/p.).

Baseada em seus objetivos precípuos, a Atricon lançou em 2015 o documento *Diretrizes para o aprimoramento dos Tribunais de Contas do Brasil: resoluções da Atricon* (ATRICON, 2015). Trata-se de uma série de recomendações sobre métodos e procedimentos de fiscalização.

Dentre as resoluções compiladas está a *Declaração de Vitória/ES*, aprovada em dezembro de 2013, durante o XXVII Congresso dos Tribunais de Contas do Brasil, que estabeleceu, dentre outras, a seguinte diretriz aos TCs:

Fomentar o compartilhamento e o uso da tecnologia da informação no processo de trabalho dos Tribunais de Contas com o objetivo de assegurar a celeridade, a segurança e a transparência das informações, com ênfase na implementação do processo eletrônico (ATRICON, 2015, p. 20).

Nesse mesmo sentido advogam duas resoluções, que constam no referido documento. A primeira delas é a “Resolução Atricon nº 1/2014 – Agilidade no julgamento de processos e gerenciamento de prazos pelos Tribunais de Contas do Brasil”, que orienta para a adoção de medidas que assegurem maior celeridade à tramitação de processos (após a autuação),

especialmente quanto à consolidação do processo eletrônico. A segunda corresponde à “Resolução Atricon nº 2/2014 – Controle externo concomitante: instrumento de efetividade dos Tribunais de Contas do Brasil”. Esta resolução propugna as seguintes medidas estruturantes:

- Implementação do processo eletrônico para o recebimento e processamento de documentos e informações dos jurisdicionados – autos digitais;
- Implementação do processo eletrônico para a análise de documentos e informações recebidas dos jurisdicionados, a exemplo de *checklist* de editais de licitações;
- Implementação do processo eletrônico para a emissão de informações, relatórios, pareceres e outros documentos técnicos.

Sobre a relevância da consolidação dessas diretrizes, são pertinentes as palavras do atual presidente da Atricon e também presidente do TCE/PE, Conselheiro Valdecir Pascoal:

Passamos a ter um núcleo fundamental e estratégico de ações e posturas daquilo que pode ser um Tribunal de Contas ideal, efetivamente cidadão. São diretrizes-recomendações que respeitam a autonomia de cada Tribunal e o princípio federativo que os norteia. São procedimentos e condutas que, é preciso dizer, já se apresentam como realidade em muitos Tribunais, mas precisam ser estendidos a todos os que formam o sistema, sem qualquer exceção. Urge que atuemos de maneira mais uniforme, integrada e efetiva. (PASCOAL, 2015, p. 10).

### 3 METODOLOGIA DE PESQUISA

Para a consecução da pesquisa realizou-se uma parceria com o Instituto Rui Barbosa (IRB). O IRB é uma associação civil de estudos e pesquisas responsável por realizar capacitações, seminários, encontros e debates. O instituto possui diversas finalidades, dentre elas:

[...] – estudar, pesquisar e investigar a organização e os métodos e procedimentos de controles externo e interno para promover o desenvolvimento e o aperfeiçoamento das atividades dos Tribunais de Contas do Brasil;

(...)

– atender, de acordo com as suas possibilidades, as solicitações de serviços e estudos dos Tribunais de Contas com vistas ao aprimoramento de suas funções;

(...)

– incentivar e promover a publicação de trabalhos, monografias, revistas e impressos em geral, relacionados aos seus objetivos. (IRB, 2015, s/p.).

O IRB dispôs-se a apoiar a pesquisa proposta, convidando, pelo Ofício nº 156/2015, os presidentes dos TCs para que seus órgãos participassem mediante preenchimento de formulário eletrônico. Por meio do convite do IRB conseguiu-se a adesão de mais de dois terços dos TCs brasileiros. A lista dos TCs participantes pode ser vista na seção Anexo.

Salienta-se que, além do encaminhamento da pesquisa eletrônica por parte do IRB, buscou-se também o contato direto com os TCs por diferentes meios, para reforçar a importância da obtenção das respostas pelos diferentes Tribunais de Contas.

A pesquisa ficou disponível para preenchimento *on-line* durante todo o mês de julho de 2015. Após o término do prazo estipulado para o preenchimento do questionário eletrônico, iniciou-se a tabulação dos dados e o levantamento de critérios para análise dos resultados.

A pesquisa teve caráter quantitativo e qualitativo, uma vez que, por um lado, possuía questões passíveis de mensuração numérica e, por outro, abordava questões cuja finalidade era elencar as percepções dos entrevistados, o que auxiliou sobremaneira o aprofundamento da análise pretendida.

Os aspectos abordados no questionário foram os seguintes:

- Utilização ou não de processos eletrônicos;

- Características dos sistemas implantados;
- Benefícios obtidos com a implantação;
- Dificuldades encontradas durante a implantação e/ou utilização dos sistemas;
- Justificativas dos TCs que ainda não possuem sistemas implantados;
- Existência de planejamento em curso para futura implantação.

Na próxima seção serão apresentados os principais resultados obtidos.

## 4 RESULTADOS

Este capítulo apresenta inicialmente o resultado do levantamento quantitativo realizado com os TCs. O levantamento foi feito por meio de questionário eletrônico disponibilizado para representantes de cada TC brasileiro, após convite oficial realizado pelo IRB, pelo Ofício nº 156/2015, conforme descrito no Capítulo 3.

Além do encaminhamento da pesquisa eletrônica por parte do IRB, buscou-se também o contato direto com os TCs por diferentes meios. Ainda assim, 11 TCs não responderam ao questionário disponibilizado, por indisponibilidade de agenda, dificuldade na obtenção do interlocutor ou recusa. Ao final do processo de coleta, 23 TCs haviam respondido ao questionário.

A primeira questão do questionário buscou identificar qual era o *status* da utilização de sistemas de processo eletrônico nos TCs brasileiros no momento da pesquisa, conforme a Tabela 1.

Tabela 1 – Utilização de processo eletrônico.

<b>O TC utiliza sistema de processo eletrônico?</b>		
<b>Resposta</b>	<b>%</b>	<b>Quantidade</b>
sim	56,5	13
não	26,1	6
parcialmente	17,4	4
<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>23</b>

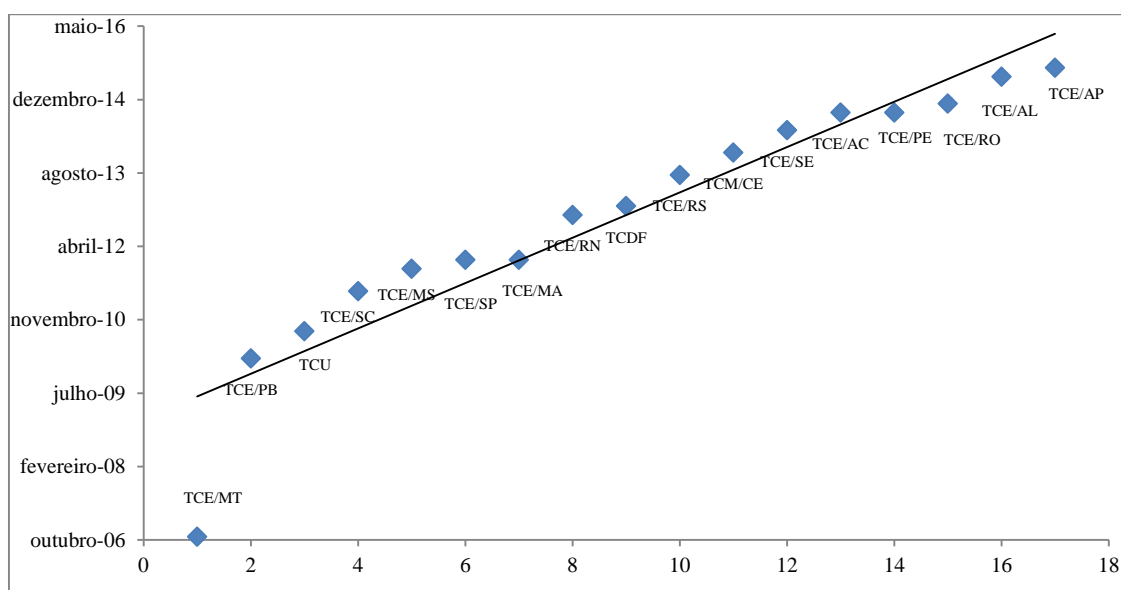
Fonte: elaboração própria.

Dos 23 TCs que responderam à questão, 13 (56,5%) afirmaram utilizar sistemas de processo eletrônico de forma plena. Outros quatro (17,4%) afirmaram que o uso do sistema é parcial. Ao todo, 17 TCs (73,9%) revelaram que já implantaram ou estão em processo de implantação de sistemas de processo eletrônico.

A respeito da implantação do processo eletrônico, faz-se importante observar os dados que constam no diagrama a seguir.



Diagrama – Ranking de antiguidade da implantação do Processo Eletrônico nos TCs.



Fonte: elaboração própria.

O diagrama demonstra que o TCE/MT foi pioneiro na utilização do processo eletrônico, ainda em 2006. Nota-se a existência de um degrau até março de 2010, período em que não houve avanços na implantação. Tal degrau acabou desfeito com a iniciativa ocorrida no TCE/PB.

A partir de então, é possível traçar uma tendência de implantação dos sistemas em 15 TCs entre 2010 e 2015, considerando a data de implantação e a gradativa adoção pelos TCs estaduais. Conclui-se, mediante análise do diagrama, que a implantação de processos eletrônicos é um fenômeno recente, cuja ocorrência é gradual, porém consistente ao longo do tempo.

Buscou-se saber, então, quais eram as características dos sistemas em funcionamento. Entende-se como proprietário, ou não aberto, o sistema cuja cópia, redistribuição ou modificação são, em alguma medida, proibidos pelo seu criador ou distribuidor.

Em contrapartida, sistemas não proprietários, ou abertos, são aqueles que podem ser executados, copiados, modificados e redistribuídos pelos usuários gratuitamente. Nestes, os usuários possuem livre acesso ao código-fonte do *software* e fazem alterações conforme as suas necessidades. Diante dessas duas definições, buscou-se investigar se os TCs utilizam sistemas de caráter proprietário ou aberto (Tabela 2).

Tabela 2 – Tipo de sistema.

<b>Qual o tipo do sistema utilizado?</b>		
Resposta	%	Quantidade
Proprietário	64,7	11
Aberto	35,3	6
<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>17</b>

Fonte: elaboração própria.

Verifica-se na Tabela 2 que 11 TCs (64,7%) optaram por sistemas proprietários, enquanto 6 (35,3%) optaram por sistemas abertos.

Foram investigadas também quais as faixas de valores investidos para a implantação dos sistemas, conforme a Tabela 3.

Tabela 3 – Valores investidos.

<b>Qual foi o valor investido na implantação do sistema?</b>		
Resposta (em R\$)	%	Quantidade
de 0 a 100.000	11,8	2
de 100.001 a 500.000	5,9	1
de 500.001 a 1.000.000	5,9	1
mais de 1.000.000	52,9	9
não sei/não quero responder	23,5	4
<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>17</b>

Fonte: elaboração própria.

A maioria dos TCs afirmou ter investido mais de R\$ 1 milhão na implantação de seu respectivo sistema, contudo, faz-se importante ressaltar que dois TCs apontaram que a implantação de seus sistemas foi realizada com menos de R\$ 100.000,00.

É interessante notar também que a distribuição dos valores investidos se mostrou bastante diversificada. Entende-se que alguns dos fatores não investigados nesta pesquisa podem ser preponderantes para o resultado alcançado, já que não se buscou saber, por

exemplo, quais foram os fatores considerados por cada TC para o cálculo do valor declarado.

A Tabela 4 revela a quantidade de TCs que utilizam processos eletrônicos em sua área-fim, ou seja, nas atividades de fiscalização e auditoria inerentes ao exercício do controle externo.

Tabela 4 – Processo eletrônico na fiscalização.

<b>Os processos relacionados à atividade de fiscalização são eletrônicos?</b>		
<b>Resposta</b>	<b>%</b>	<b>Quantidade</b>
parcialmente	70,6	12
Sim	23,5	4
Não	5,9	1
<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>17</b>

Fonte: elaboração própria.

Mais de dois terços dos TCs afirmaram que os processos relacionados à sua área-fim são apenas parcialmente eletrônicos. Apenas quatro (23,5%) afirmaram que seus processos fiscalizatórios são inteiramente digitais. Destaca-se o caso do TCE/SC, que declarou utilizar processos eletrônicos desde 2011, admitindo, porém, que seus processos de fiscalização não são eletrônicos.

Solicitou-se que cada TC apontasse os três principais benefícios obtidos com a digitalização dos processos. O resultado consta da Tabela 5. Dos diversos benefícios citados, dois se destacaram: 15 TCs afirmaram ter obtido ganhos de celeridade e/ou agilidade na tramitação dos processos, enquanto 13 TCs afirmaram ter conseguido reduzir custos após a implantação dos processos eletrônicos. Também foram relevantes os registros que apontaram ganhos de transparência e de segurança das informações.

Tabela 5 – Benefícios identificados.

<b>Benefícios mais citados</b>		
Tipo	% de TCs que citaram o benefício	Número de citações
Celeridade/agilidade	88,2	15
Redução de custos	76,5	13
Transparência	29,4	5
Segurança das informações	29,4	5
Redução no estoque de processos físicos	17,6	3
Acessibilidade	17,6	3
Outros	41,2	7

Fonte: elaboração própria.

Solicitou-se também que os TCs apontassem as três principais dificuldades observadas durante a implantação e/ou utilização do sistema. O resultado consta desse questionamento pode ser visto na Tabela 6.

Tabela 6 – Dificuldades identificadas.

<b>Dificuldades mais citadas</b>		
Tipo	% de TCs que citaram a dificuldade	Número de citações
Resistência dos usuários	76,5	13
Desenvolvimento das rotinas informatizadas	23,5	4
Adequações na infraestrutura	17,6	3
Treinamento/capacitação	17,6	3
Mudança nos processos de trabalho	11,8	2
Homologação do sistema	11,8	2
Outros	47,1	8

Fonte: elaboração própria.

A resistência dos usuários para a utilização do processo eletrônico foi a dificuldade mais citada, com 13 registros. As dificuldades apontadas se mostraram variadas, com resultados mais fragmentados do que no caso dos benefícios, o que pode indicar que a especificidade das realidades locais, nesse caso, pode ser um fator preponderante.

O resultado, porém, é suficiente para demonstrar a importância da adoção de estratégias que visem diminuir a resistência dos servidores à nova lógica do trabalho digital. Entende-se que o aumento no conhecimento relacionado a temas como segurança no meio digital, validade legal do processo eletrônico e benefícios esperados seja vital nesse intuito.

Tratou-se também da elaboração de registros, na forma de relatório acerca das experiências conduzidas, bem como da questão da transparência da divulgação, cujos resultados podem ser vistos na Tabela 7.

Tabela 7 – Elaboração de relatório.

<b>Foi elaborado relatório acerca da implantação do sistema?</b>		
Resposta	%	Quantidade
não	58,8	10
sim, o relatório foi divulgado na internet	11,8	2
sim, porém não houve divulgação	29,4	5
<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>17</b>

Fonte: elaboração própria.

A maioria dos TCs respondentes declarou não ter elaborado relatório sobre a implantação do sistema de processo eletrônico. Do total pesquisado, apenas dois (TCE/SC e TCE/MA) afirmaram disponibilizá-los na internet.

Entende-se que a publicação desses relatórios é importante para atender ao princípio da transparência e também para facilitar que os outros TCs e demais órgãos interessados cataloguem as experiências já existentes, o que pode contribuir para otimizar o andamento das futuras implantações.

Questionou-se aos TCs que ainda não possuem sistemas de processo eletrônico quais eram suas justificativas e perspectivas de futura implantação. O resultado encontra-se consolidado no Quadro 1.

Destaca-se como ponto positivo o fato de que todos os TCs que ainda não adotaram o processo eletrônico terem afirmado que possuem planejamento em curso para sua implantação em no máximo dois anos.

Quadro 1 – Justificativas e perspectivas.

<b>TCE/BA</b>
A implantação não era prioridade da alta administração em épocas passadas. Está em curso o projeto de implantação do processo eletrônico com início previsto para 30/09/2015.
<b>TCE/ES</b>
Está desenvolvendo seu próprio sistema de processo eletrônico.
<b>TCE/RR</b>
O objetivo atual é a produção digital de documentos/relatórios por meio de sistemas de auditoria. Superada esta etapa, há a intenção de redesenhar alguns processos e implantar gradativamente o processo eletrônico.
<b>TCM/BA</b>
A implantação é um dos objetivos gerenciais contidos no planejamento estratégico do órgão. O sistema está em processo de licitação.
<b>TCM/RJ</b>
A implantação dos processos digitais depende da conclusão da customização do sistema contratado às necessidades do órgão.
<b>TCM/SP</b>
Os estudos para implantação estão bastante avançados. Existe uma preocupação técnica da área de Tecnologia da Informação quanto à adequação da infraestrutura necessária para a absorção de um sistema com alto grau de criticidade. Nesse sentido, estão sendo promovidas as adequações técnicas necessárias.

Fonte: elaboração própria.

Os dados coletados permitiram conhecer o atual cenário e as perspectivas para a implantação do processo eletrônico nos TCs. As informações geradas refletem uma importante e recente mudança de gestão no âmbito dessas instituições: ao promover o desenvolvimento de sistemas nessa área, os TCs estão aos poucos se modernizando e aprimorando seus níveis de *accountability* perante seus auditados e à sociedade como um todo.

## 5 O CASO DO TCE/SP

Tendo em vista os resultados da pesquisa nacional, optou-se pelo aprofundamento de alguns dos temas que ficaram à margem do foco inicial. Para tanto, foi realizada uma entrevista em profundidade com o TCE/SP. Os critérios para a escolha foram: 1) a disponibilidade imediata para a realização da entrevista; 2) o alto montante dos recursos fiscalizados pelo tribunal.

Realizou-se entrevista presencial na Sede do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo no dia 24/09/2015 e a duração aproximada da entrevista foi de uma hora. A entrevistada, Sra. Sandra Maia de Souza, Assessora Técnico-Procuradora daquela Corte, foi responsável pela equipe que conduziu a implantação e o desenvolvimento do sistema e-TCESP.

Os temas abordados na entrevista estavam relacionados ao método de constatação da efetiva necessidade da utilização de processos eletrônicos, aos critérios que levaram à escolha do sistema utilizado, à utilização ou não de indicadores para mensuração de resultados, e, por fim, à existência de estratégias específicas para diminuir a resistência dos usuários.

No caso do TCE/SP, o diagnóstico ocorreu em 2010 e foi baseado principalmente na necessidade de se aumentar a agilidade nos trâmites processuais, refletindo na diminuição do tempo médio para julgamento dos processos.

Considerou-se à época a alargada atuação do TCE, que possui cerca de 3.500 jurisdicionados, dentre eles 644 prefeituras. Tal situação gerava uma enorme quantidade de processos autuados, daí decorrendo problemas de tramitação desses processos físicos nas diversas unidades regionais.

Segundo a entrevistada, “diante do acúmulo de processos, da dificuldade para se obter espaço para armazenamento, do trâmite de processos físicos entre as diversas unidades do Tribunal espalhadas pelo interior (20 unidades regionais), começou-se a pensar na possibilidade da implantação do processo eletrônico”.

Essas preocupações iniciais foram posteriormente sintetizadas em algumas necessidades prioritárias, tais como “reduzir papel, estabelecer um fluxo de trabalho adequado e permitir que o processo tivesse um acompanhamento célere, em tempo real”.

A equipe responsável conheceu os sistemas utilizados pelo TCU e pelo CNJ. Após análise técnica, optou-se pelo sistema do CNJ, o PROJUDI<sup>3</sup>. Houve o entendimento de que o sistema judicial era o mais adequado para se adaptar à dinâmica do TCE/SP, em função da existência de trâmites processuais semelhantes.

Após a tomada de decisão sobre qual o sistema a ser implantado, o TCE firmou convênio com o CNJ para cessão do código-fonte, cabendo à área técnica do próprio órgão a tarefa de moldar a nova ferramenta às necessidades específicas de uma Corte de Contas.

O sistema começou a ser efetivamente utilizado em janeiro de 2012. Optou-se pela implantação parcelada, e o primeiro procedimento a se tornar totalmente eletrônico foi a representação contra editais. Trata-se de um rito sumaríssimo, que necessita de especial agilidade no trâmite e julgamento. Havia o entendimento de que o sucesso dessa primeira experiência abriria caminho para a implantação da nova sistemática nos outros tipos de processos, o que de fato ocorreu.

Questionou-se também sobre a utilização de indicadores para mensurar o desempenho do sistema de processos eletrônicos. Descobriu-se que, embora exista uma percepção geral de que o sistema foi capaz de gerar uma série de benefícios, principalmente relacionados à economia de recursos financeiros e à celeridade na tramitação dos processos, não houve o desenvolvimento de indicadores específicos para monitorar os resultados decorrentes da utilização do processo eletrônico.

Outro ponto investigado foi a adoção de estratégias específicas para diminuir a resistência dos usuários ao sistema. O TCE salientou que no início da implantação houve uma maior resistência de parcela dos usuários, o que ocasionou a adoção de algumas medidas, como a disponibilização de um ambiente de testes seis meses antes da implantação definitiva, de modo a possibilitar que os futuros usuários se familiarizassem com o novo sistema.

Além disso, foram realizados treinamentos e reuniões setoriais, com o intuito de capacitar e sensibilizar os usuários tendo em vista as especificidades de atuação de cada setor na operação do sistema. Por fim, foi citado que o principal fator a contribuir para o sucesso da iniciativa foi o forte patrocínio dos conselheiros que ocuparam a Presidência da Corte à época do processo de implantação.

---

<sup>3</sup> O Sistema CNJ – PROJUDI é um *software* de tramitação de processos judiciais mantido pelo Conselho Nacional de Justiça.



## CONCLUSÃO

O levantamento do cenário institucional demonstrou que são muitos os desafios que podem e devem ser enfrentados pelos TCs na busca por métodos inovadores e eficientes de gestão, com foco na obtenção de uma maior celeridade administrativa. Salientou-se que a adoção do processo eletrônico não resolverá todos os problemas relacionados à lentidão observada, mas sua utilização atacará as ineficiências mais imediatas e inerentes aos aspectos de gestão.

No que diz respeito à Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon), verificou-se que esta assumiu a liderança na busca pela consolidação de um sistema integrado e eficiente de controle da Administração Pública, quando decidiu elaborar e fomentar diretrizes que devem ser seguidas pelos 34 TCs brasileiros. É de sua autoria a diretriz propugnada com o intuito de assegurar a celeridade, a segurança e a transparência das informações, com ênfase na implementação do processo eletrônico.

Com relação aos principais resultados alcançados pela pesquisa, na qual participaram 23 dos 34 TCs brasileiros, revelou-se que a maioria dos TCs respondentes já utiliza o processo eletrônico, havendo um *boom* de implantação nos últimos cinco anos.

A respeito dos benefícios identificados, dois se destacaram: a obtenção de ganhos de celeridade e/ou agilidade na tramitação dos processos e a redução de custos após a implantação do sistema. Também foram relevantes os registros que apontaram ganhos de transparência e de segurança das informações. No que se refere às dificuldades enfrentadas, a resistência dos usuários para a utilização da nova sistemática foi a mais citada.

Destaca-se como ponto positivo o fato de que todos os TCs que ainda não adotaram o processo eletrônico terem afirmado que possuem planejamento em curso para sua implantação em, no máximo, dois anos.

Por fim, foram demonstrados quais os aspectos mais relevantes durante a implantação do processo eletrônico no TCE/SP. Tal registro qualitativo é importante para que os gestores interessados na adoção de ferramenta semelhante tenham informações prévias para otimizar futuros processos de implantação, monitoramento e avaliação de resultados.

## REFERÊNCIAS

ASSOCIAÇÃO DOS MEMBROS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS DO BRASIL. *Diretrizes para o aprimoramento dos Tribunais de Contas do Brasil: resoluções da Atricon*. Recife: Atricon, 2015. Disponível em: <[http://www.atricon.org.br/wp-content/uploads/2015/02/Diretrizes\\_Atricon.pdf](http://www.atricon.org.br/wp-content/uploads/2015/02/Diretrizes_Atricon.pdf)>. Acesso em: 25 set. 2015.

ATRICON. *Associação dos membros dos Tribunais de Contas do Brasil*. Disponível em: <<http://www.atricon.org.br/institucional/apresentacao/>>. Acesso em: 20 set. 2015.

BRASIL. *Emenda Constitucional nº 45, de 8 de dezembro de 2004*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc45.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc45.htm)>. Acesso em: 25 set. 2015.

CARVALHO FILHO, J. S. *Processo Administrativo Federal (Comentários à Lei nº 9.784, de 29/1/1999)*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.

CARVALHO FILHO, J. S. *Manual de Direito Administrativo*. 11. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004.

IRB – INSTITUTO RUI BARBOSA. *Associação Civil de Estudos e Pesquisa dos Tribunais de Contas*. Disponível em: <<http://www.irbcontas.org.br/site/index.php/2014-11-04-14-23-27/institucional>>. Acesso em: 20 set. 2015.

IRB – INSTITUTO RUI BARBOSA. *Associação Civil de Estudos e Pesquisa dos Tribunais de Contas - Finalidades*. Disponível em: <<http://www.irbcontas.org.br/site/index.php/2014-11-04-14-23-27/finalidades>>. Acesso em: 20 set. 2015.

O TEMPO. *Lentidão do Tribunal de Contas da União impede punição de acusados de cometer corrupção*. Belo Horizonte, 13 mai. 2013. Disponível em: <<http://www.otempo.com.br/capa/pol%C3%ADtica/lentid%C3%A3o-do-tribunal-de-contas-da-uni%C3%A3o-impede-puni%C3%A7%C3%A3o-de-acusados-de-cometer-corrup%C3%A7%C3%A3o-1.643344>>. Acesso em: 26 set. 2015.

LOUREIRO, M. R.; TEIXEIRA, M. A. C.; MORAES, T. C. Democratização e reforma do Estado: o desenvolvimento institucional dos tribunais de contas no Brasil recente. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 43, n. 4, p. 739-72, jul./ago., 2009.

MEIRELLES, H. L. *Direito Administrativo Brasileiro*. 20. ed. São Paulo: Malheiros, 1995.

MODESTO, P. Notas para um debate sobre o princípio da eficiência. **Revista do Serviço Público**, v. 51, n. 2, p. 105-19, 2014.

NÓBREGA, M. O controle do gasto público pelos tribunais de contas e o princípio da legalidade: uma visão crítica. **Biblioteca Digital Revista Brasileira de Direito Público (BID-RBDP)**, Belo Horizonte, v. 6, 2008.

## ANEXO 1 – RELAÇÃO DE TRIBUNAIS

<b>Tribunais que responderam</b>		<b>%</b>
1	Tribunal de Contas da União (TCU)	67,6
2	Tribunal de Contas do Distrito Federal (TCDF)	
3	Tribunal de Contas do Estado da Bahia (TCE/BA)	
4	Tribunal de Contas do Estado da Paraíba (TCE/PB)	
5	Tribunal de Contas do Estado de Alagoas (TCE/AL)	
6	Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso (TCE/MT)	
7	Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco (TCE/PE)	
8	Tribunal de Contas do Estado de Rondônia (TCE/RO)	
9	Tribunal de Contas do Estado de Roraima (TCE/RR)	
10	Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina (TCE/SC)	
11	Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCE/SP)	
12	Tribunal de Contas do Estado de Sergipe (TCE/SE)	
13	Tribunal de Contas do Estado do Acre (TCE/AC)	
14	Tribunal de Contas do Estado do Amapá (TCE/AP)	
15	Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo (TCE/ES)	
16	Tribunal de Contas do Estado do Maranhão (TCE/MA)	
17	Tribunal de Contas do Estado do Mato Grosso do Sul (TCE/MS)	
18	Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte (TCE/RN)	
19	Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul (TCE/RS)	
20	Tribunal de Contas do Município de São Paulo (TCM/SP)	
21	Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro (TCM/RJ)	
21	Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia (TCM/BA)	
23	Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará (TCM/CE)	
<b>Tribunais que não responderam</b>		<b>%</b>
24	Tribunal de Contas do Estado do Amazonas (TCE/AM)	32,4
25	Tribunal de Contas do Estado de Goiás (TCE/GO)	
26	Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCE/MG)	
27	Tribunal de Contas do Estado do Ceará (TCE/CE)	
28	Tribunal de Contas do Estado do Pará (TCE/PA)	

29	Tribunal de Contas do Estado do Paraná (TCE/PR)	
30	Tribunal de Contas do Estado do Piauí (TCE/PI)	
31	Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro (TCE/RJ)	
32	Tribunal de Contas do Estado do Tocantins (TCE/TO)	
33	Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás (TCM/GO)	
34	Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará (TCM/PA)	