



**ALEXANDRE AUGUSTO MENDES HATADANI**

**O PROCESSO DE CONTROLE DE CONCESSÃO  
DE CRÉDITOS ADICIONAIS PARA EMPRESAS  
ESTATAIS DEPENDENTES:  
UM ESTUDO DE CASO**

**LAVRAS - MG**

**2015**

**ALEXANDRE AUGUSTO MENDES HATADANI**

**O PROCESSO DE CONTROLE DE CONCESSÃO DE CRÉDITOS  
ADICIONAIS PARA EMPRESAS ESTATAIS DEPENDENTES:  
UM ESTUDO DE CASO**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à Universidade Federal de Lavras, como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação em Administração Pública, Curso Mestrado Profissional, área de concentração em Gestão de Organizações Públicas, para a obtenção do título de Mestre.

Orientadora

Dra. Silvia Helena Rigatto

**LAVRAS – MG**

**2015**

**Ficha catalográfica elaborada pelo Sistema de Geração de Ficha Catalográfica da Biblioteca  
Universitária da UFLA, com dados informados pelo(a) próprio(a) autor(a).**

Hatadani, Alexandre Augusto Mendes.

O processo de controle de concessão de créditos adicionais para  
empresas estatais dependentes: um estudo de caso / Alexandre  
Augusto Mendes Hatadani. – Lavras : UFLA, 2015.  
63 p. : il.

TCC(mestrado profissional)–Universidade Federal de Lavras,  
2015.

Orientadora: Silvia Helena Rigatto.  
Bibliografia.

1. Empresas Estatais Dependentes. 2. Administração Pública  
Gerencial. 3. Orçamento Público. I. Universidade Federal de Lavras.  
II. Título.

**ALEXANDRE AUGUSTO MENDES HATADANI**

**O PROCESSO DE CONTROLE DE CONCESSÃO DE CRÉDITOS  
ADICIONAIS PARA EMPRESAS ESTATAIS DEPENDENTES:  
UM ESTUDO DE CASO**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à Universidade Federal de Lavras, como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação em Administração Pública, Curso Mestrado Profissional, área de concentração em Gestão de Organizações Públicas, para a obtenção do título de Mestre.

APROVADO em 03 de agosto de 2015.

Dr. Sandro Trescastro Bergue                      Escola Superior de Gestão e Controle do  
TCE/RS

Dra. Valéria da Glória Pereira Brito              UFLA

Dra. Silvia Helena Rigatto  
Orientadora

**LAVRAS – MG**

**2015**

## **AGRADECIMENTOS**

À minha orientadora, Profa. Dra. Silvia Helena Rigatto, por ter sido não apenas o Norte que me guiou nesta jornada, mas também a verdadeira força que me impulsionou durante toda a empreitada.

Aos meus pais, por todo apoio que me deram ao longo da vida, e por me ensinarem muito cedo o valor do trabalho e do estudo.

Aos meus superiores, George Alberto Soares, Jangmar Barreto e Nanci Quirino, pelas discussões enriquecedoras, e pelas valorosas contribuições.

## RESUMO

Este trabalho investiga a implantação, pela Secretaria de Orçamento Federal (SOF), do processo de controle de concessão de créditos adicionais visando o pagamento de sentenças judiciais no âmbito das empresas estatais dependentes. Como método de pesquisa foi adotado o estudo de caso, avaliando-se os aspectos quantitativos e qualitativos do processo. Este controle é analisado segundo a teoria de gestão de processos, assim como suas contribuições para o incremento da eficiência e *accountability*, considerando como marco teórico predominante, a Administração Pública Gerencial, no âmbito da Administração Pública Federal. Partiu-se de um caso exemplo e de dados quantitativos da despesa, obtidos junto a banco de dados de acesso público. Análise estatística não permite concluir pelo incremento da eficiência na gestão da despesa pública. Quanto ao aspecto da *accountability*, ainda há necessidade de melhorias no processo. Como contribuição para essas melhorias, sugere-se a criação de parcerias com órgãos competentes para exercer o controle dos atos administrativos, e a condução da defesa em juízo dessas empresas, como forma de aumentar a eficiência do gasto e assegurar o comprometimento dos gestores responsáveis por decisões que levam a condenações judiciais onerosas, em harmonia com o conceito de *accountability*.

Palavras-chave: Empresas Estatais Dependentes. Administração Pública Gerencial. Orçamento Público. Gestão de Processos.

## **ABSTRACT**

This paper investigates the implementation of a control process for additional credit concession by the Federal Budget Secretary (SOF), aiming at the payment of legal sentences within dependent state-owned enterprises. As a research method, we adopted a case study, evaluating the quantitative and qualitative aspects of the process. This control is analyzed according to the process management theory, in addition to its contributions for the increase in efficiency and accountability, considering Managerial Public Administration within the Federal Public Administration as predominant theoretical mark. We based this study on an exemplary case and expense quantitative data obtained from a public access database. Statistical analysis does not allow us to conclude based on the increase in efficiency of public expense management. Regarding the accountability aspect, there is still the need for improvement. As a contribution for these improvements, we suggest the creation of partnerships with competent organs in exerting control of administrative acts, and the steering of the legal defense of these enterprises as a means to increase expense efficiency and ensure the compromise of the managers responsible for decision that lead to onerous legal convictions, in harmony with the concept of accountability.

**Keywords:** Dependent State-owned enterprises. Managerial Public Administration. Public Budget. Process Management.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Fluxograma 1 Processo de controle de concessão de créditos suplementares ... 38

Gráfico 1 Consolidação dos dados da Tabela 1, obtidos do *site*  
SigaBrasil ..... 49



## LISTA DE TABELAS

Tabela 1	Gastos com sentenças judiciais de empresas estatais dependentes em Reais (Dados retirados do <i>site</i> SigaBrasil, disponibilizado pelo Senado Federal) ..... 46
Tabela 2	Percentuais dos gastos de cada empresa em relação ao total de gastos com sentenças judiciais (Dados retirados do <i>site</i> SigaBrasil, disponibilizado pelo Senado Federal) ..... 47

## **LISTA DE SIGLAS**

AGU	Advocacia-Geral da União
CGDPS	Coordenação-Geral de Despesas com Pessoal e Sentenças
CGU	Controladoria Geral da União
DEST	Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais
EED	Empresa Estatal Dependente
MF	Ministério da Fazenda
MPOG	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
SIOP	Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento do Governo Federal
SOF	Secretaria de Orçamento Federal
STN	Secretaria do Tesouro Nacional
TCU	Tribunal de Contas da União

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO</b> .....	11
<b>1.1</b>	<b>Objetivos</b> .....	13
<b>1.1.1</b>	<b>Objetivo geral</b> .....	13
<b>1.1.2</b>	<b>Objetivos específicos</b> .....	13
<b>1.2</b>	<b>Justificativa</b> .....	14
<b>2</b>	<b>FUNDAMENTOS TEÓRICOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA GERENCIAL: ASPECTOS HISTÓRICOS E PRINCÍPIOS</b> .....	16
<b>2.1</b>	<b>Gestão de processos: conceitos, ciclo de gerenciamento e maturidade na administração pública</b> .....	19
<b>2.2</b>	<b>Gestão de processos como instrumento de controle, eficiência e resultados</b> .....	21
<b>3</b>	<b>Procedimentos metodológicos</b> .....	24
<b>3.1</b>	<b>Natureza e método de pesquisa</b> .....	24
<b>3.2</b>	<b>Procedimentos de coleta de dados e definição da unidade de análise</b> .....	26
<b>3.3</b>	<b>Processo de análise dos dados</b> .....	27
<b>3.4</b>	<b>Limitações do trabalho</b> .....	28
<b>4</b>	<b>Resultados e discussão</b> .....	30
<b>4.1</b>	<b>A Secretaria de Orçamento Federal (SOF) e as Empresas Estatais Dependentes</b> .....	30
<b>4.2</b>	<b>A implantação do processo de controle de créditos adicionais</b> .....	35
<b>4.3</b>	<b>O processo de controle de concessão de créditos adicionais sob a ótica da eficiência e interesse público</b> .....	41
<b>4.4</b>	<b>Resultados da implantação do processo de controle</b> .....	43
<b>4.4.1</b>	<b>Análise dos resultados sob a perspectiva da eficiência</b> .....	50
<b>5</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	55
	<b>REFERÊNCIAS</b> .....	61

## 1 INTRODUÇÃO

Em março de 2009, a Secretaria de Orçamento Federal (SOF), do Ministério do Orçamento Planejamento e Gestão (MPOG), deu início à implantação do processo de controle de concessão de créditos adicionais, visando racionalizar o gerenciamento das despesas oriundas do pagamento de sentenças judiciais no âmbito das empresas estatais dependentes – assim entendidas aquelas entidades que compõem o orçamento fiscal e da seguridade social da União. Este controle foi viabilizado através da Portaria SOF/MPOG N° 1, de 11 de janeiro de 2010, que passou a disciplinar o procedimento de solicitação de crédito adicional com esta finalidade, e para tanto, concomitantemente, fora alocado pessoal com conhecimento e formação na área jurídica para analisar a documentação encaminhada pelas empresas, de acordo com o disposto nesta portaria.

Este trabalho utiliza-se da descrição de um caso concreto, como exemplo particularmente esclarecedor, dos impactos das concessões de créditos adicionais em decorrência das sentenças judiciais para a Administração Pública. Isto, para esclarecer que os gastos decorrentes de sentenças ou execuções judiciais trabalhistas e/ou previdenciárias não originalmente programados no exercício corrente, impactam na destinação e execução orçamentária da Administração Pública. Diante deste contexto, buscar-se-á entender como e por qual motivo, o processo de controle implantado pela SOF contribui para a eficiência da Administração Pública.

Nesse sentido, este trabalho empreenderá esforços para demonstrar a importância da intervenção realizada pela SOF, através da implantação do processo de controle de concessão destes créditos adicionais no âmbito das empresas estatais dependentes, a partir da efetiva redução dos gastos públicos, contribuindo para a eficiência da Administração Pública.

O estudo de caso descritivo será o método escolhido para descrever os fatos, sistematizar e divulgar a experiência da SOF neste processo de controle de concessões de créditos da Administração Pública. Segundo Collins e Hussey (2005), os estudos de caso possibilitam uma análise processual das ações que se desenvolvem no interior de uma organização, e a interdependência dessas ações com o contexto. A unidade de análise adotada será o próprio processo de controle de concessão de créditos para atendimento de sentenças judiciais no âmbito das estatais dependentes. Será selecionado um exemplo de aplicação deste processo de controle, e sua investigação se dará por meio da análise dos documentos produzidos pelos órgãos competentes, reunidos em processos, e analisados por este pesquisador.

Para tanto, o trabalho será estruturado da seguinte forma: inicialmente, apresentar-se-á os objetivos gerais e específicos da pesquisa, assim como os fatores que justificam a investigação. Em seguida serão apresentados os marcos teóricos que balizarão a pesquisa. Posteriormente, apresentar-se-á o método de pesquisa escolhido e os procedimentos metodológicos para coleta e análise dos dados. Nesse item também serão discutidas as limitações do trabalho. A quarta parte será reservada para a apresentação dos dados e sua discussão. Nesse item, inicialmente, serão apresentados os órgãos da Administração Pública Federal, responsáveis pelo acompanhamento das despesas de pessoal e encargos sociais da União junto às empresas estatais. Em seguida, será descrita a implantação do processo de controle de concessão de créditos suplementares, para atendimento de sentenças judiciais, segundo a ótica da gestão de processos. Após, será apresentado um caso exemplo, como forma de se analisar como foi efetivamente implementado o processo. Os dados quantitativos serão analisados na sequência, buscando-se verificar as reais contribuições do processo de controle para redução do gasto. Na quinta parte, proceder-se-á a análise dos resultados obtidos na pesquisa, segundo o aspecto da eficiência, de acordo com o marco teórico da

Administração Pública Gerencial. E por fim, serão apresentadas as conclusões finais, sugerindo-se algumas mudanças institucionais a partir deste processo, e outras possibilidades para otimização da eficiência da Administração Pública, com relação às empresas estatais dependentes.

## **1.1 Objetivos**

Neste item apresentaremos os objetivos que guiaram esta pesquisa. A partir do estudo de um caso concreto e do processo de implantação da política de controle de créditos adicionais, verificar-se-á o impacto dessa política sobre a eficiência da Administração Pública Federal.

### **1.1.1 Objetivo geral**

Investigar o processo de controle de concessão de créditos adicionais no âmbito das empresas estatais dependentes, particularizando os seus reflexos em termos de redução dos gastos públicos, incremento da eficiência e atendimento do interesse público.

### **1.1.2 Objetivos específicos**

- a) caracterizar os órgãos da Administração Pública Federal responsáveis pelo acompanhamento das despesas de pessoal e encargos sociais da União, junto às empresas estatais dependentes;
- b) descrever e analisar o processo de controle de concessão de créditos adicionais destinados ao pagamento de despesas com sentenças judiciais, no âmbito de uma empresa estatal dependente;

- c) evidenciar os reflexos do referido processo em termos de comportamento dos gastos públicos, incremento da eficiência e atendimento do interesse público.

## **1.2 Justificativa**

As condenações judiciais sofridas pelas estatais dependentes têm impacto direto sobre o orçamento da União. Isto se dá porque, como será detalhado mais adiante, as empresas estatais dependentes têm como características determinantes o fato de receberem recursos do erário para pagamento de despesas de suas operações normais e fazer parte do Orçamento Fiscal da União. Decorre da segunda característica, que todos os gastos e recebimentos destas estatais são utilizados para compor as receitas e despesas da Administração Federal. Isto é real também para os gastos decorrentes de condenações em processos judiciais.

Condenações que superem o valor inicialmente projetado no orçamento dessas empresas devem ser atendidas por meio de aporte de recursos financeiros adicionais, na forma de créditos suplementares. Considerando que o orçamento público raramente é suficiente para atender todas as demandas da sociedade, é razoável concluir que estes gastos implicam em diminuição de investimentos em outras políticas públicas.

A realização deste estudo de caso poderá contribuir para a compreensão do processo de controle de concessão de créditos adicionais destinados ao pagamento de despesas com sentenças judiciais no âmbito de uma empresa estatal dependente, pois os resultados e discussões servirão para ilustrar como a intervenção prática e modificações de procedimentos, podem gerar ganhos de eficiência em termos de redução de gastos públicos e atendimento do interesse público.

Além disso, este trabalho cumprirá uma função pedagógica, na medida em que permitirá a sistematização da experiência de seu autor. Este processo contribuirá para a formação do discente, que neste momento encerra o seu curso de mestrado profissional em Administração Pública. A análise da experiência relatada poderá servir de referência para a racionalização de concessão de créditos e gestão de recursos públicos destinados a custear o cumprimento de sentenças judiciais transitadas e julgadas. Portanto, trata-se de um estudo que pretende contribuir para a prática de administração pública.



## **2 FUNDAMENTOS TEÓRICOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA GERENCIAL: ASPECTOS HISTÓRICOS E PRINCÍPIOS**

Neste item, será feita a revisão dos principais referenciais teóricos que guiam este trabalho. Será abordada, inicialmente, a Administração Pública Gerencial. Em seguida, discutir-se-á a gestão de processos, definindo o conceito, e destacando as contribuições para o controle, eficiência e maximização de resultados na Administração Pública.

Segundo Abrúcio (1997), em meados da década de 70, uma grave crise econômica pôs fim à era de prosperidade que se iniciara após o fim da Segunda Guerra Mundial. Durante o período de fartura, houve consenso mundial quanto ao papel do Estado, que deveria atuar garantindo a prosperidade econômica e o bem-estar social. Assim, esse modelo intervencionista, weberiano e garantidor do bem-estar social começa a se desfazer.

O autor aponta quatro fatores que contribuíram para detonar a crise do Estado. Em primeiro lugar, as duas crises mundiais do petróleo, em 1973 e 1979, respectivamente, prenunciaram o forte período recessivo que assolou a economia mundial na década de 80. Os índices de crescimento das décadas de 60 e 70 nunca mais foram retomados. O segundo fator seria a crise fiscal do antigo modelo de Estado. Após décadas de crescimento e aumento de responsabilidades, os governos não tinham mais como arcar com os déficits decorrentes da operação da máquina pública.

O terceiro fator, guarda estreita relação com o segundo. Sobrecarregados de atividades, os governos tinham uma lista interminável de obrigações para com diversos grupos sociais, demandando recursos que superavam suas receitas. O quarto fator diz respeito à globalização. A redução da capacidade dos governos para controlar fluxos financeiros e de capitais, somada ao aumento de

poder das multinacionais, resultou em perda significativa do poder do Estado para ditar políticas macroeconômicas.

Assim, a Administração Pública Gerencial surge com o objetivo de substituir o modelo de Estado weberiano e intervencionista, propondo a busca da eficiência nos moldes da iniciativa privada. Para Secchi (2009), os mandamentos contidos no clássico texto de Osborne e Gaebler (1992) se sobrepõem em muitos pontos, mas é possível constatar a coerência nos seus valores primários, que são a racionalidade, eficácia e liberdade de escolha.

Denhardt (2012) aponta dois valores básicos que permeiam esses princípios. O primeiro está por trás da busca de um Estado que funcione melhor, custando menos, trazendo claro o conceito de eficiência. O segundo diz respeito à responsabilização dos agentes públicos, segundo a ideia de *accountability*.

Morgan (1996) associa o conceito de eficiência com as bases lançadas por Frederick Taylor para a Administração Científica. Taylor defendia o estudo de tempos e movimentos desempenhados por um empregado, como um meio de analisar e padronizar as atividades do seu trabalho. A medição rigorosa, com o objetivo de encontrar o melhor modo de fazer as coisas, possibilitaria a maximização de resultados para a empresa. Ou seja, todo o empenho da organização deveria estar voltado para reduzir os custos, ao mesmo tempo em que se maximizaria a produção. Este é o conceito de eficiência que permeia o modelo racional de administração.

Aragão (1987 apud ARAGÃO, 1997) define eficiência sob o ponto de vista organizacional, como um dos componentes da eficácia. Assim, enquanto a eficiência é conceituada como uma relação entre o produto e o custo, restringindo-se a considerar aspectos internos da organização, a eficácia é definida como a maximização de rendimento para a organização por meios técnicos e econômicos, ou seja, levando em consideração o ambiente externo.

Denhardt (2012) alerta que a eficiência não pode ser considerada como valor máximo da administração pública. A crescente complexidade das demandas da sociedade moderna e o número cada vez maior de atores envolvidos, compartilhando interesses difusos, exigem que a eficiência ceda sua exclusividade no espaço central, passando a compartilhá-lo com outros valores, como a *accountability*.

Oliveira (2001) afirma que o termo *accountability* é de difícil tradução. Está associado à ideia de controle das ações do Estado pelos cidadãos, e pressupõe duas condições básicas: a existência de cidadãos conscientes e organizados em torno de suas reivindicações, por um lado, e por outro, a prestação de informações completas, claras e relevantes por parte de mesmo Estado. A consolidação da *accountability* expande o número de controladores e reforça a legitimidade das políticas públicas.

Pó e Abrúcio (2006) reconhecem a superposição conceitual de controle e *accountability*. O controle é definido como a capacidade de um ator em fazer com que outro atenda às demandas do primeiro, pela imposição de restrições, penalidades e incentivos. Já a *accountability* é um conceito mais amplo que pressupõe a participação dos cidadãos na definição e avaliação das políticas públicas, premiando ou punindo os responsáveis. Trata-se de conceitos indissociáveis, mas não sinônimos. Não há como dar plenitude à *accountability* sem que existam mecanismos de controle.

Para Denhardt (2012), a ideia de *accountability* está associada à responsabilidade objetiva do administrador perante outra pessoa ou grupo de pessoas. Trata-se de questão complexa, que envolve o equilíbrio de normas e responsabilidades concorrentes, controles externos, padrões profissionais, questões morais e, em última análise, o próprio interesse público. Para o autor, a *accountability* não pode ser simples. Seria um erro simplificar sua natureza, enfocando apenas um conjunto estreito de medidas de desempenho.

Portanto, para efeito deste trabalho, a implantação da política de controle de concessão de créditos adicionais para sentenças será analisada segundo a ótica da Administração Pública Gerencial, notadamente, quanto aos aspectos da eficiência e da *accountability*.

## **2.1 Gestão de processos:** conceitos, ciclo de gerenciamento e maturidade na administração pública

Processo, na definição de Lacerda, Ensslin e Ensslin (2012), constitui arranjo ou combinação de atividades e recursos que são utilizados para produzir saídas, ou produtos de trabalho que atendam múltiplos critérios. Nesse sentido, a gestão de processos é conceituada pelo autor como um esforço gerencial em busca de vantagens competitivas sustentáveis, por meio da avaliação e contínuo aperfeiçoamento dos seus processos organizacionais, e da forma com que os insumos são utilizados.

Gonçalves (2000a) assevera que a definição clássica de processo, como uma sequência de atividades com início e fim, e que toma *inputs* com o objetivo de produzir *outputs*, é demasiado estrita, e deixa de lado processos de trabalho que não têm início e fim claros, ou cujo fluxo não é nitidamente definido. Uma definição melhor seria a de qualquer trabalho recorrente, que afeta algum aspecto de capacitação da empresa e que envolve a coordenação de esforços. Assim, além de *inputs* e *outputs*, um processo envolve uma série de outros conceitos, como *endpoints*, *feedback* e repetibilidade.

Particularmente, no caso de organizações que prestam serviços, o conceito de processo assume caráter fundamental, pois nem sempre é possível identificar uma sequência de atividades. Essa importância aumenta na mesma proporção em que a atividade envolve conteúdo intelectual, afastando-se do modelo de chão de fábrica (GONÇALVES, 2000b). Sem dúvida, este é o caso

de um órgão público responsável pela elaboração e acompanhamento do orçamento da União.

Os processos podem ser divididos em internos, quando todas as suas atividades se desenrolam dentro da empresa, ou externos. Podem ainda, ser inter-organizacionais, no caso de processos que envolvem diferentes organizações para a sua realização. Entender o funcionamento dos processos e quais são os tipos existentes é fundamental para determinar como devem ser gerenciados, de forma a maximizar os resultados (GONÇALVES, 2000a).

Pradella (2013) conceitua a gestão de processos como uma abordagem disciplinada para identificar, desenhar (ou projetar), executar, medir, monitorar e controlar processos de negócios, automatizados ou não, para alcançar consistência e resultados alinhados aos objetivos estratégicos da organização. A gestão de processos envolve o uso de tecnologias como formas de agregar valor, melhoria e inovações.

A gestão de processos se dá por meio de tarefas interligadas em um ciclo contínuo, o ciclo de gestão. Segundo Santos, Santana e Alves (2012), esse ciclo compreende planejamento, análise, desenho e modelagem, implantação, monitoramento e controle, e refinamento ou melhoria contínua dos processos de uma organização. Em todas as etapas desse ciclo, considera-se que a gestão de processos pode fornecer melhores resultados se utilizar como base a tecnologia da informação. Desta forma, a gestão de processos é um campo multidisciplinar, que integra conhecimentos e práticas que vêm de disciplinas de administração, sistemas de informação e engenharia de software.

A aplicação da gestão de processos no setor público pode se mostrar um desafio. De fato, o ambiente de setor público caracteriza-se por tipicamente constituir uma estrutura funcional e hierárquica. São necessárias, portanto, alterações na estrutura organizacional e em outros elementos integrantes do projeto organizacional, para priorizarem os processos como um eixo gerencial

de maior importância que o eixo funcional (SANTOS; SANTANA; ALVES, 2012).

## **2.2 Gestão de processos como instrumento de controle, eficiência e resultados**

O cenário atual, que apresenta desafios cada vez maiores, dentro de um cenário crescentemente complexo e dinâmico, impõe às organizações a busca de mais agilidade, eficiência e uma postura mais responsiva (PRADELLA, 2013). Nesse contexto, a adoção da prática de gestão de processos tem sido vista por alguns autores, como uma forma de apoio ao progresso gerencial, na busca por melhores resultados, consubstanciados no incremento de eficiência e maximização de resultados.

A implantação de um sistema de gestão de processos eficaz constitui um dos requisitos essenciais incrementar a eficiência e velocidade de resposta das organizações. É uma abordagem centrada em processos para a melhoria do desempenho organizacional, que combina aplicação de tecnologia da informação, processos e governança, visando eficiência, agilidade e transparência nos negócios (OLIVEIRA; MOTTA; OLIVEIRA, 2012).

Assunção e Mendes (2000) aponta que em um ambiente competitivo as práticas organizacionais e gerenciais são fatores centrais para a competitividade das organizações. Rapidez, flexibilidade e redução de custos, constituem fatores chave para a sobrevivência e sucesso em um meio complexo e em constante mutação. Uma das formas de conseguir uma maior flexibilidade organizacional consiste na eliminação de barreiras dentro da organização funcional e na focalização em processos de negócios, ou essenciais.

A gestão de processos introduz uma visão sistêmica e integrada do trabalho, evidenciando a interdependência entre fornecedores e clientes, como

participantes de uma cadeia de atividades destinadas a gerar resultados organizacionais. Essa abordagem permite que os integrantes da organização tenham uma visão mais ampla e nítida dos seus papéis dentro da organização (PRADELLA et al., 2011).

Santos, Santana e Alves (2012) aponta oito fatores críticos de sucesso para que a gestão de processos possa alcançar o máximo de benefícios sob o ponto de vista da eficiência em uma organização:

- a) *Metodologia estruturada de implantação* – Devem ser aplicadas técnicas de gerenciamento de projetos de forma estruturada, sob pena da implantação se mostrar caótica, com altos riscos de falha.
- b) *Mudança organizacional* – Há necessidade de mudanças na estrutura da organização, de modo que as atividades se desenvolvam de forma transversa à estrutura tipicamente hierárquica.
- c) *Treinamentos da equipe de processos* – A equipe responsável pela implantação deve ser treinada, de forma a estar alinhada com os objetivos estratégicos, e de posse da formação técnica necessária.
- d) *Atuação de um patrocinador executivo* – Há necessidade de atuação de pessoas com alto poder decisório. A implantação de gestão por processos pode demandar informações e autoridade que estão fora do alcance do pessoal de nível mais baixo na hierarquia.
- e) *Pessoas e empowerment* – O pessoal afetado pela implantação deve ser estimulado a trabalhar em um ambiente que permita criatividade e flexibilidade para executar suas tarefas.
- f) *Alinhamento estratégico* – Deve ser dedicada especial atenção ao alinhamento da estratégia de negócios, definições da cadeia de valor e processos de negócio. Não se deve perder de vista os objetivos principais da organização.

- g) *Medição e monitoramento da iniciativa* – É necessário medir o desempenho do processo em termos da variedade de possíveis métricas relacionadas, para saber se os processos atendem seus objetivos estabelecidos.
- h) *Automação de processos* – A automação oferece os benefícios de menor custo e maior velocidade na execução das atividades. Entretanto, deve-se tomar cuidado para não se atrelar a implantação ao desenvolvimento de sistemas demasiadamente custosos.

Dentre esses fatores, Santos, Santana e Alves (2012) aponta que a grande maioria não se encontra suficientemente desenvolvida no setor público. Metodologia e treinamento da equipe raramente são amadurecidos a ponto de representarem elementos facilitadores da estruturação por processos.



### **3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS**

Neste item será abordada a metodologia empregada na pesquisa realizada. Serão descritos a natureza e o método de pesquisa empregado. Mais adiante, serão descritos o processo de coleta de dados e os procedimentos para sua análise. Finalmente, serão apresentadas as limitações encontradas ao longo da pesquisa.

#### **3.1 Natureza e método de pesquisa**

O estudo de caso descritivo foi o método escolhido para descrever os fatos, sistematizar e divulgar a experiência da SOF, neste processo de controle de concessões de créditos da Administração Pública. O método de estudo de caso, conforme proposto por Yin (2001), aponta cinco componentes essenciais ao projeto de pesquisa: as questões de estudo; as proposições iniciais (se houver); as unidades de análise; a lógica que une dados a proposições; e os critérios para se interpretar as descobertas. De particular importância é a observação de que a definição da unidade de análise está intimamente relacionada às questões iniciais da pesquisa. A escolha incorreta de unidades de análise pode impossibilitar a coleta de dados que viabilizem respostas a essas questões. Por outro lado, a impossibilidade de se definir uma unidade de análise em desfavor de outra, pode indicar questões muito abertas ou mal formuladas.

Yin entende que o tratamento desses cinco componentes força o pesquisador a formular uma teoria preliminar, entendida como um esquema completo o suficiente do estudo a ser realizado, e não uma teoria acadêmica e complexa. Em particular, a formulação dessa teoria deve preceder a coleta dos dados, mesmo em estudos exploratórios. A construção dessa teoria é importante, pois, este é o nível em que ocorre a generalização dos resultados do estudo.

Segundo Collis e Hussey (2005), os estudos de caso possibilitam uma análise processual das ações que se desenvolvem no interior de uma organização, e a interdependências dessas ações com o contexto. Trata-se da análise de um único fenômeno, com grande preocupação com o contexto em que se insere. São reunidas informações detalhadas sobre a situação em análise, com o objetivo de se obter um conhecimento aprofundado. Seus principais desafios são a negociação de acesso a informações aprofundadas (e por vezes sensíveis) da entidade em estudo, e a delimitação do escopo da pesquisa, que pode ser dificultada dada a grande importância do contexto em que se insere a situação.

Godoi, Bandeira-de-Mello e Silva (2006) destaca que sua especificidade não está nas formas de pesquisa empregadas, mas no foco de interesse em fenômenos individuais, específicos. Particularmente, o estudo de caso é descrito como uma descrição intensiva de um fenômeno bem delimitado, com preocupação especial com o contexto em que se insere. Também caracteriza o estudo de caso, a heurística. Nesse sentido, o pesquisador deve estar atento e com percepção aberta a novos significados que surjam ao longo da pesquisa. O que se pretende obter ao final de um estudo de caso é uma descrição densa (completa e literal) do fenômeno estudado.

Os estudos de caso são divididos em três tipos. Os descritivos apresentam um relato detalhado de um fenômeno estudado, sem se filiar previamente a uma teoria ou hipóteses previamente estabelecidas. Os estudos de caso interpretativos têm como objetivo encontrar padrões nos dados obtidos e obter categorias conceituais como forma de confirmar ou refutar as hipóteses iniciais. Já os estudos avaliativos são utilizados quando o objetivo é gerar dados que permitam julgar os resultados e efetividade de um programa. Trata-se de categorias ideais, e muitos dos estudos reais podem ser enquadrados em tipos intermediários. Este trabalho enquadra-se, portanto, como um estudo de caso

predominantemente avaliativo, mas com fortes traços descritivos, conforme definido por Godoi, Bandeira-de-Mello e Silva (2006).

### **3.2 Procedimentos de coleta de dados e definição da unidade de análise**

Yin (2001) destaca que, para efeitos de estudo de caso, são seis as fontes de evidências: a documentação, os registros em arquivos, as entrevistas, a observação direta, a observação participante e os artefatos físicos. Assim, este trabalho valer-se-á da pesquisa documental e registros em arquivos, como procedimentos de levantamentos de dados e informações. Os pontos fortes destacados pelo autor para este tipo de fonte são sua estabilidade, ou seja, a possibilidade de revisão repetidas vezes, e a ampla cobertura, cobrindo longos espaços de tempo, grandes quantidades de eventos e ambientes distintos.

Os registros em arquivos gozam das mesmas vantagens da pesquisa documental, com o benefício adicional de oferecer dados quantitativos precisos. Na presente pesquisa, os arquivos utilizados correspondem aos dados disponibilizados no sítio da Internet SigaBrasil, mantido pelo Senado Federal.

Finalmente, sobre o levantamento bibliográfico, Eco (2012) registra que mesmo em teses experimentais, que registram apenas pesquisas de campo, a tese deve ser enquadrada em uma discussão na literatura científica precedente, pelo menos para constatação de pesquisas análogas e de resultados que possam balizar a discussão que se pretende levar no trabalho em elaboração.

Como assevera Collis e Hussey (2005), o levantamento bibliográfico afigura-se como a busca de dados secundários, ou seja, dados já existentes sobre o assunto em análise que aumentem o seu entendimento e que direcionem a aplicação de diversas metodologias de pesquisa, na forma de livros, artigos, revistas, dentre outros. Trata-se da busca na literatura existente para averiguação do que já foi publicado ou escrito acerca do tópico de pesquisa. Yin (2001)

entende que a busca na literatura ajuda a determinar as questões mais significantes para um determinado tópico, e obter alguma precisão na formulação dessas questões.

### **3.3 Processo de análise dos dados**

Na parte qualitativa do trabalho, a documentação reunida sobre o caso exemplo compreendeu principalmente de Notas Técnicas e manifestações dos órgãos envolvidos, que foram analisadas com o objetivo de se construir um histórico, não apenas do processo judicial, mas principalmente do processo de análise que levou às decisões tomadas no âmbito da CGDPS. Procurou-se estudar a sequência lógica que levou ao encaminhamento do processo administrativo à apreciação da Consultoria Jurídica junto ao MPOG, para análise quanto à regularidade jurídica, e demonstrar as oportunidades detectadas de melhorias na gestão da empresa em questão, e que poderiam evitar novas condenações judiciais semelhantes.

Na parte quantitativa foram obtidos dados de execução orçamentária a partir do *site* “SigaBrasil”, de acesso público, e mantido pelo Senado Federal. Os dados obtidos foram reunidos em duas tabelas de modo a viabilizar a comparação da execução orçamentária referente a sentenças judiciais das estatais dependentes, ao longo do período compreendido entre 2005 e 2014.

Os dados foram atualizados monetariamente para permitir a verificação de comportamentos de queda ou aumento da despesa em função da implantação do processo de controle de créditos suplementares. Adicionalmente, os dados foram consolidados em um gráfico de barras, permitindo a visualização desse comportamento.

Como forma de se verificar possível alteração no comportamento da despesa, fez-se uma regressão linear dos pontos obtidos, usando a despesa como

variável dependente, e o ano como variável independente. Para essa tarefa, utilizou-se o pacote de análise de dados do Microsoft Excel. A partir dos dados obtidos com a regressão linear foi calculado o valor-p para constatação de possível relação linear entre as variáveis (FIGUEIREDO FILHO et al., 2013).

Tipicamente, são considerados como indicativos de correlação linear forte entre as variáveis, valores-p inferiores a 0,05, ou 5%, indicando probabilidade inferior a 5% de que a hipótese não seja verdadeira.

### **3.4 Limitações do trabalho**

Como primeira limitação encontrada neste trabalho, cita-se o fato de que desde o planejamento da pesquisa, estava claro que os dados referentes às condenações judiciais sofridas pelas empresas constituem informação sensível. Seja por envolver dados pessoais de empregados, seja porque algumas das solicitações de créditos suplementares ainda se encontram em análise para apuração de eventuais irregularidades. Assim, grande cuidado deveria ser tomado para evitar a publicação de informações sigilosas ou que viesse a causar danos a imagem das empresas. Dessa forma, optou-se por descrever o caso exemplo escolhido sem identificar a empresa ou empregados envolvidos. Os dados quantitativos referentes às condenações são apresentados na forma de totais anuais, evitando a individualização de condenações.

O acesso à documentação dos processos também foi limitado aos elementos encaminhados pelas empresas e pelos demais órgãos envolvidos à SOF, por ocasião da solicitação e análise do crédito suplementar para atendimento de cada sentença. Entre os órgãos envolvidos pode-se citar a própria SOF, os Ministérios aos quais são vinculados cada estatal dependente, e a Consultoria Jurídica junto ao MPOG. Não foi possível o acesso à íntegra dos processos judiciais.

Ademais, buscando enfatizar os aspectos referentes à Administração Pública, buscou-se limitar o estudo de fatos e conceitos atinentes ao mundo jurídico, o mínimo possível, para condução da análise segundo os marcos teóricos escolhidos. Não constitui escopo deste trabalho, portanto, discussões jurídicas que desviariam o rumo do trabalho para o campo do Direito.

No que se refere aos dados qualitativos, procurou-se trabalhar apenas com dados disponibilizados em *site* de acesso público na *Internet*. Essa medida teve como objetivo evitar o uso de bases de dados de acesso restrito no âmbito da administração, não apenas como forma de facilitar a verificação dos resultados, mas também assegurar que o presente trabalho não incluiria dados porventura sigilosos ou de acesso restrito.

## **4 RESULTADOS E DISCUSSÃO**

O processo de controle de créditos suplementares destinados ao pagamento de sentenças judiciais no âmbito de das empresas estatais dependentes, envolve diversas entidades. Assim, a primeira parte deste tópico dedica-se a descrever as entidades envolvidas. Na segunda parte descreve-se como se deu a implantação do processo de controle em questão. Na terceira parte é descrito um caso de aplicação da política de controle, que resultou em encaminhamento da documentação para análise por parte do órgão jurídico vinculado ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

E finalmente, na quarta parte, serão apresentados dados quantitativos, com o objetivo de avaliar eventuais ganhos de eficiência em função da implantação do processo.

### **4.1 A Secretaria de Orçamento Federal (SOF) e as Empresas Estatais Dependentes**

A Secretaria de Orçamento Federal (SOF) constitui órgão vinculado ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), sendo este, o órgão central do sistema de planejamento e orçamento federal. A história desta Secretaria remonta a 1967, quando por meio do Decreto Lei nº 200, de 25 de fevereiro, foi criado o Ministério do Planejamento e Coordenação Geral. Em 1972, foi criada a Subsecretaria de Orçamento e Finanças, já com a atribuição de órgão central do sistema orçamentário federal. A sigla SOF, entretanto, só seria criada em 1972, através da Portaria nº 20. Essa sigla esteve associada ao órgão desde então, apenas com um breve interlúdio entre 1991 e 1992, quando, sob o governo Collor, o órgão foi denominado Departamento de Orçamento da União. O atual posicionamento da SOF dentro da administração federal foi definido

pelo Decreto 8.189, de 21 de janeiro de 2014, que também definiu as suas competências. Para este estudo, as competências importantes que merecem ser ressaltadas são aquelas descritas no art. 20, incisos I e II, que descrevem, respectivamente, as atribuições de coordenar, consolidar e supervisionar a elaboração da lei de diretrizes orçamentárias e da proposta orçamentária da União, assim como estabelecer as normas necessárias à elaboração e à implementação dos orçamentos federais sob sua responsabilidade.

Na estrutura da SOF, o órgão encarregado de criar e implementar os processos de controle a serem analisados é a Coordenação-Geral de Despesas com Pessoal e Sentenças (CGDPS), subordinada à Secretaria-Adjunta para Assuntos Fiscais (SEAFI). Constituem atribuições da CGDPS o acompanhamento das despesas de pessoal e encargos sociais da União, benefícios dos servidores, empregados e seus dependentes, assim como as despesas com sentenças judiciais. Uma vez que as empresas estatais dependentes encontram-se inseridas no orçamento fiscal da União, suas despesas também são acompanhadas por esta Coordenação.

As empresas estatais dependentes constituem espécie do gênero empresa estatal, ou seja, empresas controladas pelo Estado, cuja principal distinção foi trazida pela Emenda Constitucional nº 19/1998, que incluiu o §9º no Art. 37da CF/88, que dispõe que as empresas públicas e as sociedades de economia mista e suas subsidiárias recebem recursos para pagamento de despesas de pessoal ou de custeio

Art. 37 (...)

§ 9º O disposto no inciso XI aplica-se às empresas públicas e às sociedades de economia mista, e suas subsidiárias, que receberem recursos da União, dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios, para pagamento de despesas de pessoal ou de custeio em geral.



Em particular, as empresas estatais dependentes diferem das demais empresas públicas em dois aspectos: o contábil e o temporal. Primeiramente, cabe ressaltar o aspecto contábil, pois é característica fundamental destas empresas o fato de receberem recursos do Estado para custeio, ou seja, para pagamento de gastos inerentes à manutenção de suas atividades, como materiais de consumo, folha de pagamento e pessoal (recursos humanos).

No âmbito federal, o disposto na Lei Complementar n° 101, de 04 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF), além de trazer o conceito de empresa estatal dependente, dispõe que essas empresas se encontram incluídas no Orçamento Fiscal e da Seguridade Social<sup>1</sup>, devendo-se observar as normas de escrituração da contabilidade pública:

Art. 2º. Para os efeitos desta Lei Complementar, entende-se como: [...]

III - empresa estatal dependente: empresa controlada que receba do ente controlador recursos financeiros para pagamento de despesas com pessoal ou de custeio em geral ou de capital, excluídos, no último caso, aqueles provenientes de aumento de participação acionária;

Art. 50. Além de obedecer às demais normas de contabilidade pública, a escrituração das contas públicas observará as seguintes:

III - as demonstrações contábeis compreenderão, isolada e conjuntamente, as transações e operações de cada órgão, fundo ou entidade da administração direta, autárquica e fundacional, inclusive empresa estatal dependente;

---

<sup>1</sup> Art. 4º Os orçamentos fiscal e da seguridade social de cada ente da Federação compreenderão a programação dos poderes, órgãos, autarquias e fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, empresas estatais dependentes e demais entidades em que o ente, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto e que dele recebam recursos nos termos desta portaria (Portaria N° 589, de 27 de dezembro 2001).

Ainda em âmbito normativo da Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda (STN/MF)<sup>2</sup>, as empresas estatais dependentes são assim conceituadas:

Art. 2º Para fins desta Portaria considera-se:

II- empresa estatal dependente: empresa controlada pela União, pelo Estado, pelo Distrito Federal ou pelo Município, que tenha, no exercício anterior, recebido recursos financeiros de seu controlador, destinados ao pagamento de despesas com pessoal, de custeio em geral ou de capital, excluídos, neste último caso, aqueles provenientes de aumento de participação acionária, e que tenha, no exercício corrente, autorização orçamentária para recebimento de recursos financeiros com idêntica finalidade (BRASIL, 2001).

A empresa controlada é a sociedade cuja maioria do capital social com direito a voto, pertença direta ou indiretamente, a ente da Federação (Art. 2º, II, Portaria nº 589/2001).

Vale ressaltar, que todos os valores auferidos por essas empresas são somados aos ingressos da União para compor a receita orçamentária, o mesmo podendo ser dito com relação às despesas. Desta forma, as receitas das estatais dependentes são utilizadas para compor o erário, assim como suas despesas são atendidas e previstas no orçamento do ente federativo ao qual pertence.

O segundo aspecto, o temporal, está no fato da própria norma determinar que para ser uma empresa estatal dependente, deve ter recebido no exercício anterior, recursos financeiros de seu controlador, destinados aos pagamentos nela previstos, e tenha, no exercício corrente, autorização orçamentária para recebimento de recursos financeiros com idêntica finalidade.

---

<sup>2</sup> A Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda (STN/MF) é órgão central do Sistema de Contabilidade Federal reconhecido pelo Decreto nº 3589, de 6 de setembro de 2000, Art. 4º, I.

Dessa forma, observa-se um tipo de pessoa jurídica com características híbridas, que se por um lado, deve obedecer às mesmas normas que regem as empresas privadas, por outro, sua contabilidade se encontra integrada ao erário e deve obedecer as normas orçamentárias e de escrituração públicas. Isto porque as empresas estatais dependentes exercem atividades públicas e de interesse coletivo, mas de natureza e características econômicas, encontrando-se, portanto, em regime de competição e exclusividade. Com relação a sua finalidade, exploram atividade econômica de produção e/ou comercialização de bens e de prestação de serviços, vinculadas à Administração Pública de forma subsidiária – como S/A em situações em que ocorre a participação majoritária do poder público – ou coligada – como S/A em situações em que ocorre a participação minoritária do poder público –, conforme Art. 173, § 1º da CF/88.

Segundo o Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (DEST/MPOG), o grupo das empresas dependentes do Tesouro Nacional foi composto por dezoito empresas em 2013, atuando nas áreas onde a presença do Poder Público se faz necessária para dotar o País de infraestrutura, bem como fomentar e apoiar o seu desenvolvimento. Estas empresas recebem recursos da União, oriundos do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social, para cobertura de despesas com pessoal e com custeio, em geral são elas: 1. Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB); 2. Engenharia, Construções e Ferrovias S.A (Valec); 3. Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba (CODEVASF); 4. Empresa Brasil de Comunicação (EBC); 5. Indústria de Material Bélico do Brasil (IMBEL); 6. Centro Nacional de Tecnologia Eletrônica Avançada S. A. (CEITEC); 7. Nuclebrás Equipamentos Pesados S.A. (NUCLEP); 8. Indústrias Nucleares do Brasil S.A (INB); 9. Amazônia Azul Tecnologias de Defesa S.A. (AMAZUL); 10. Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA); 11. Empresa de Pesquisa Energética (EPE). 12.

Companhia de Pesquisa de Recursos Minerais (CPRM); 13. Empresa de Planejamento e Logística S. A. (EPL); 14. Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (EBSERH); 15. Hospital Nossa Senhora da Conceição S.A. (CONCEIÇÃO); 16. Hospital de Clínicas de Porto Alegre (HCPA); 17. Companhia Brasileira de Trens Urbanos (CBTU); 18. Empresa de Trens Urbanos de Porto Alegre (TRENSURB) (Perfil das Empresas Estatais Federais/2015).

É importante destacar que esta é uma lista de empresas estatais dependentes em constante mutação, pois, conforme visto, o que caracteriza uma empresa como dependente é tão somente o fato de receber recursos para pagamento de despesas previstas em lei no anterior e no exercício corrente. Significa dizer ainda, que nada impede que uma dessas empresas deixe de configurar como dependente, bastando para isso, que não receba recursos destinados a pagamento de custeio e pessoal.

Considerando a relevância do tema, este estudo se propõe a demonstrar a importância da intervenção realizada pela SOF, através da implantação de um processo de controle de concessão de créditos adicionais destinados ao pagamento de despesas com sentenças judiciais no âmbito das empresas estatais dependentes, a partir de impactos para a eficiência e qualidade na prestação de serviços e produtos por parte da Administração Pública.

#### **4.2 A Implantação do processo de controle de créditos adicionais**

Em março de 2009, iniciou-se a implantação do processo de controle de concessão de créditos adicionais. Seu objetivo inicial era racionalizar o gerenciamento das despesas decorrentes do pagamento de sentenças judiciais proferidas contra empresas estatais dependentes. O instrumento normativo que legitimou a implantação do processo foi a Portaria SOF/MPOG N° 1, de 11 de

janeiro de 2010, que passou a disciplinar o procedimento de solicitação de crédito adicional para atendimento dessa despesa. Adicionalmente, foi alocado pessoal com conhecimento e formação na área jurídica, para analisar a documentação encaminhada pelas empresas de acordo com o disposto nesta portaria.

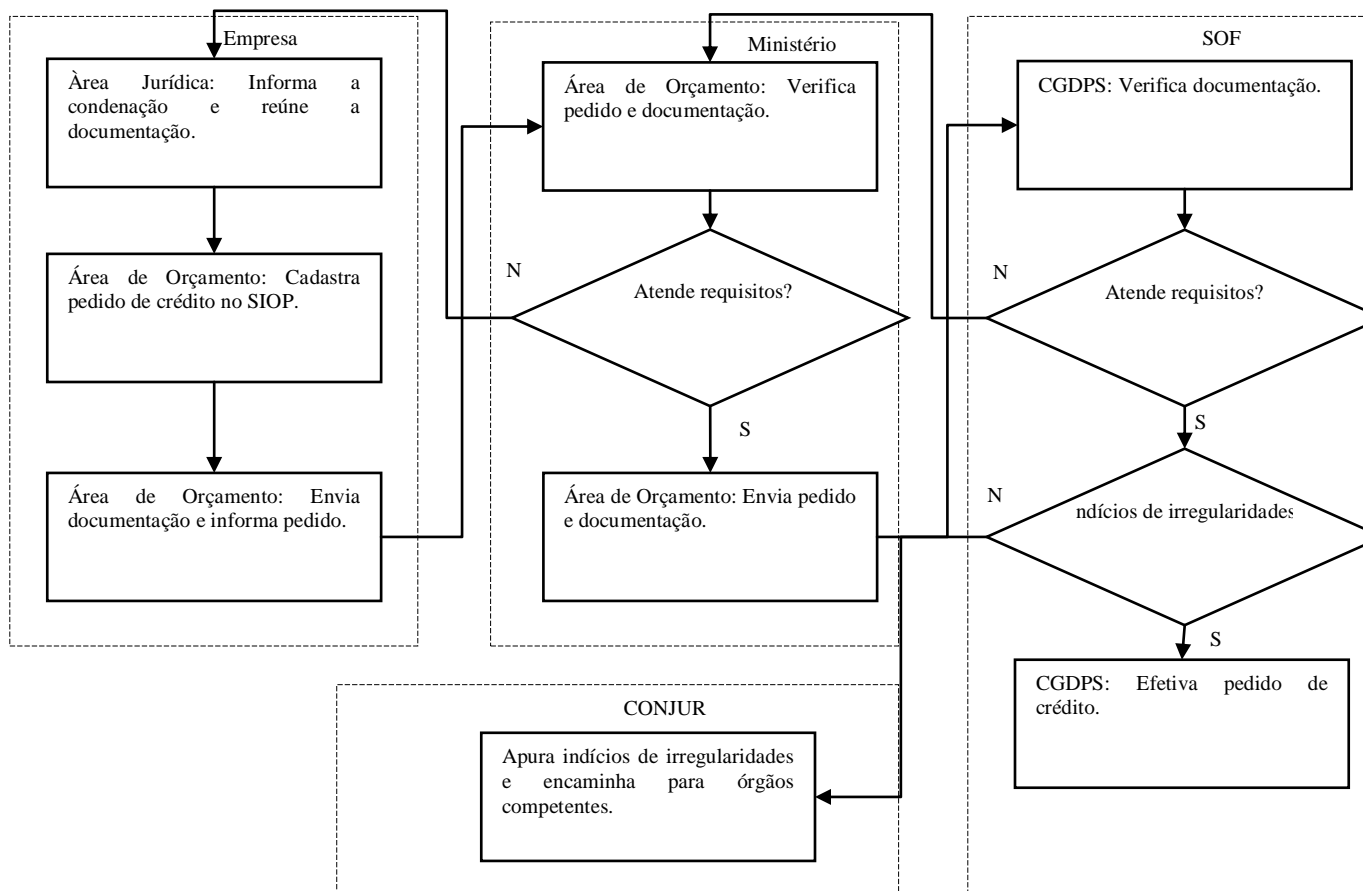
Analisando-se essa implantação segundo o modelo do ciclo de gestão de processos, tem-se que a fase inicial de planejamento se deu ainda em 2008, quando a CGDPS assumiu, de forma centralizada, a competência para análise da concessão de créditos adicionais para sentenças de estatais dependentes. Nesse momento, constatou-se a necessidade de alocação de pessoal com conhecimento na área jurídica e acompanhamento da despesa, com o objetivo de se desenhar um processo que levasse ao melhor controle da alocação dos recursos destinados ao pagamento de sentenças judiciais.

Na fase seguinte, a análise, foram levantados os insumos necessários para o processo. Basicamente constatou-se a necessidade de encaminhamento por parte das empresas de documentação comprobatória para cada sentença, e de especificação de procedimento para análise dessa documentação. Constatou-se ainda, a necessidade de edição de instrumento normativo como forma de legitimar a exigência de cumprimento do procedimento por parte das empresas estatais dependentes.

A fase de desenho e implementação se sobrepôs, no sentido de que foi necessário alocar o pessoal com conhecimento na área jurídica, com vistas a especificar de forma consistente, a documentação mínima que deveria ser encaminhada pelas empresas, e que viabilizasse a análise da solicitação de crédito. Esse mesmo pessoal ficou encarregado de redigir a minuta de Portaria que, posteriormente, se converteria na citada Portaria SOF/MPOG Nº 1, de 2010.

Nas fases de controle e refinamento, já com o processo de controle de concessão dos créditos em curso, foi possível aferir o seu desempenho. Nessa fase, algumas alterações foram introduzidas. Por exemplo, a documentação, inicialmente enviada em papel, na forma de processos administrativos, passou a ser encaminhada em meio eletrônico, acelerando o trâmite da solicitação.

O fluxograma seguinte apresenta a forma final do processo:



Fluxograma 1 Processo de controle de concessão de créditos suplementares

O processo inicia-se na área responsável pela defesa jurídica da empresa, que toma conhecimento da condenação, levanta o montante devido e reúne a documentação comprobatória exigida. A documentação é encaminhada à área de orçamento da estatal, que cadastra o pedido de crédito suplementar no Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento do Governo Federal (SIOP) e encaminha pedido e documentação ao ministério ao qual a empresa é vinculada.

O órgão orçamentário do Ministério verifica toda a documentação e o pedido de crédito suplementar. Caso se verifique alguma pendência, a solicitação é devolvida para a empresa, para que seja sanada. Caso contrário, o pedido é encaminhado à SOF.

No âmbito da SOF, a CGDPS se encarrega de verificar a documentação, tanto no que diz respeito à adequação aos requisitos da Portaria Conjunta nº 1, de 2010, quanto com relação à existência de possíveis irregularidades. Caso haja alguma pendência na documentação, o pedido é devolvido ao Ministério. Se a documentação estiver de acordo com o exigido, mas forem verificados indícios de irregularidades, todo o processo é encaminhado para a CONJUR, que se encarregará da sua apuração. De outra forma, se tudo estiver de acordo com o exigido, o pedido é efetivado.

Com relação à existência dos fatores críticos de sucesso apontados por Santos, Santana e Alves (2012), entrevistas com os atores envolvidos com a implantação no âmbito da CGDPS revelam a presença de seis dos oito principais. Destacou-se a atuação de um patrocinador executivo, na figura do Coordenador-Geral de Despesas com Pessoal e Sentenças, responsável por reunir a equipe técnica, desenhar as linhas mestras do processo e realizar a intermediação com Ministérios e empresas dependentes, de forma a conscientizar os atores afetados naquelas entidades quanto à nova política.

Foi reunido, como dito no início deste item, pessoal qualificado tanto na área orçamentária como na jurídica, de forma a fazer o encontro desses dois



ramos do conhecimento, viabilizando o desenho de uma política de controle que contemplasse as nuances do objeto de controle, tanto no que diz respeito às particularidades apresentadas pelas estatais dependentes, quanto dos aspectos jurídicos envolvidos com condenações judiciais.

Como parte do esforço do Coordenador-Geral, tanto o pessoal da CGDPS, quanto as suas contrapartes nos Ministérios e nas estatais dependentes, foram conscientizados quanto aos objetivos estratégicos que o novo processo buscava alcançar, em termos de redução do gasto público e aumento de transparência. Sendo assim, parece haver o entendimento no âmbito da SOF de que os fatores de “pessoas e *empowerment*” e treinamento desse pessoal foi atendido.

Buscou-se a utilização de ferramentas tecnológicas existentes para automação do processo. No caso, utilizou-se o SIOP como principal plataforma de troca de informações entre empresas, Ministérios e SOF, valendo-se da funcionalidade de anexação de documentos digitalizados aos pedidos de crédito cadastrados. Dessa forma, evitou-se a tramitação de processos em papel sempre que possível.

Contudo, dois fatores não estiveram presentes na implantação. Não foi utilizada metodologia formal de *design* e avaliação do novo processo, apesar da grande atenção aos aspectos formais, orçamentários e jurídicos envolvidos.

Em particular, não foi levada a efeito qualquer mudança organizacional objetivando a implantação do novo processo. Este ponto será resgatado nas considerações finais deste trabalho, quando da análise das possíveis contribuições do novo processo que apara a *accountability* no setor público.

### **4.3 O processo de controle de concessão de créditos adicionais sob a ótica da eficiência e interesse público**

O estudo de caso em análise ocorreu em 2013, período posteriormente à implantação do processo de controle de concessão de créditos adicionais implantada pela SOF/MPOG, constituindo-se num exemplo particularmente esclarecedor da importância deste controle. Embora não seja o único caso no âmbito da SOF, sua configuração é importante porque apresenta riqueza de detalhes e situações que justificam e levam o cidadão a um maior entendimento da situação que se pretende discutir.

Apesar dos dados e documentos referentes ao processo serem de domínio público, este pesquisador preferiu não identificar nominalmente a empresa estatal dependente em análise, motivo pelo qual a denominará de EEDX (Empresa Estatal Dependente X).

Em agosto de 2013 a EEDX encaminhou à SOF solicitação de crédito adicional destinado ao pagamento de sentença judicial condenatória transitada em julgado<sup>3</sup> referente às despesas de pessoal.

Em observação às exigências da Portaria SOF/MPOG nº 1, de 11 de janeiro de 2010, dentre as várias documentações encaminhadas, destacam-se: a. cópia da petição inicial que deu origem ao processo judicial; b. cópia da sentença judicial condenatória transitada em julgado; c. cópias das decisões judiciais importantes para compreensão dos fatos e atos processuais; e d. Memória de Cálculo, descrevendo os elementos e valores da composição da dívida.

---

<sup>3</sup> Sentença que se tornou definitiva, não podendo mais ser modificada, seja por ter transcorrido o prazo para a interposição de eventuais recursos, seja por não caber mais recurso sobre ela, encontrando fundamentação legal nos Arts. 5º, LVII; 15, I e III; 41, §1º, I; 55, VI, da CF/88 e em termos de processo trabalhista, subsidiado pelo Processo Civil, Arts. 14, parágrafo único; 55; 352, II; 466-A; 495, do CPC.

O valor solicitado pela EEDX correspondia, aproximadamente, ao montante de R\$ 1.500.000,00 (um milhão e quinhentos mil reais). Analisando-se a petição inicial, verificou-se que se tratava de ação ajuizada por ex-empregado da EEDX, que pedia o reconhecimento de direito à percepção de adicional periculosidade em razão da natureza do trabalho realizado. As atividades perigosas são aquelas que por sua natureza ou método de trabalho impliquem em risco acentuado em virtude de exposição permanente do trabalhador a inflamáveis, explosivos ou energia elétrica; roubos ou outras espécies de violência física nas atividades profissionais de segurança pessoal ou patrimonial. O trabalho em condições de periculosidade assegura ao empregado um adicional de 30% (trinta por cento) sobre o salário (Art. 193 CLT/1943).

O elevado valor atingido pela condenação é significativo para o erário público, principalmente, ao se pensar que são gastos incidentes, e muitas vezes não previstos nas despesas do ano corrente, mas que devem ser imediatamente pagos, devido à sua natureza alimentar e preferencial.

Análise das cópias das principais peças dos autos do processo judicial (sentença e acórdãos) permitiu construir um histórico, ainda que superficial, do seu andamento. Na sentença proferida pelo Juízo de 1ª Instância, a EEDX foi condenada à implantação do adicional periculosidade em folha de pagamento do empregado, sob pena de multa diária de R\$ 2.000,00 (dois mil reais) após seu trânsito em julgado.

Ocorre que, ao fim de três anos, a EEDX não havia cumprido a ordem judicial. Transcorrido esse período, o empregado requereu a execução da dívida trabalhista. Em cálculos realizados pela área contábil do Tribunal, chegou-se ao valor solicitado para o crédito adicional de R\$ 1.500.000,00 (um milhão e quinhentos mil reais).

Entretanto, o Juiz do processo, ao verificar os valores atingidos pela condenação, proferiu decisão de ofício limitando a incidência da multa para

trinta dias, e não os três anos efetivos, sob o argumento de que tal situação configuraria enriquecimento sem causa por parte do empregado. Contra essa decisão, o autor interpôs recurso dirigido ao Tribunal, alegando que a decisão do Juiz configuraria em ofensa a coisa julgada, vedada pelo Art. 5º, XXXVI da CF/88, que protege o teor da coisa julgada contra uma modificação legislativa que afete o fundamento da decisão transitada em julgado. Em acórdão proferido com sede no recurso, o Tribunal negou provimento ao pedido do autor.

Ao fim da análise da documentação, chegou-se a conclusão de que havia elementos suficientes para justificar uma análise jurídica mais aprofundada, previamente à concessão do crédito solicitado. Não ficaram claras as motivações que levaram a empresa a não implementar imediatamente em folha de pagamento a vantagem concedida judicialmente ao empregado. Tampouco ficou claro o motivo que levou a empresa a não questionar o elevado valor atingido pela multa. Dessa forma, a documentação foi encaminhada à Consultoria Jurídica do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão para verificação quanto à regularidade processual.

#### **4.4 Resultados da implantação do processo de controle**

Os resultados que ora se apresentam buscam demonstrar ações e intervenções possíveis ou ocorridas a partir dos objetivos específicos estabelecidos. Assim, demonstrar-se-á, num marco temporal entre 2005 e 2014, os gastos anuais da Administração Pública Federal com empresas estatais dependentes, decorrentes de sentenças judiciais para comprovar seus impactos sobre o erário público, e o relevante montante, que ao invés de serem reinvestidos nestas empresas, na melhoria da qualidade e eficiência dos serviços prestados, são destinados ao pagamento de indenizações. Tal fato demonstra que a situação de dependência em relação ao orçamento da União pode dar margem

a condutas que levam a falta de eficiência e consequente desequilíbrio das contas públicas, objetivo da Lei de Responsabilidade Fiscal.

A Tabela 1 apresenta uma série histórica dos gastos anuais de estatais dependentes com despesas decorrentes de sentenças judiciais. Os dados foram extraídos do sítio na *Internet* “Siga Brasil”, disponibilizado pelo Senado Federal, de acesso aberto a qualquer cidadão, e que possibilita o acompanhamento da execução orçamentária ao logo dos anos.

Para a construção da tabela, foi necessário considerar que a classificação orçamentária sofreu alterações ao longo dos últimos dez anos. Na realidade, e decorrente do esforço de racionalização e simplificação do processo orçamentário, tem-se que hoje todas as sentenças que nos interessam são classificadas na ação orçamentária 0022, referente ao cumprimento de sentenças judiciais transitadas em julgado, devidas por empresas estatais. Entretanto, em anos anteriores, esses gastos estavam fragmentados entre as seguintes ações:

0022 - Cumprimento de Sentença Judicial Transitada em Julgado devida por Empresas Públicas e Sociedades de Economia Mista

002F - Cumprimento de Débitos Judiciais Periódicos Vincendos devidos por Empresas Públicas e Sociedades de Economia Mista

009S - Cumprimento de Débitos Judiciais Periódicos Vincendos Devidos pela Rede Ferroviária Federal SA - RFFSA

00DI - Cumprimento de Sentença Judicial Decorrente de Dívida para com os Planos de Benefícios Previdenciários e Assistencial

0723 - Cumprimento de Sentença Judicial Transitada em Julgado (Precatórios) devida pela Empresa Brasileira de Planejamento de Transportes - GEIPOT - Entidade em Dissolução/Liquidação

A Tabela 1, portanto, apresenta o somatório das despesas classificadas nessas ações, para cada empresa.

Obviamente, para que seja possível a comparação dos valores anuais, necessita-se de sua atualização monetária para valores presentes. Para tanto, foi utilizado o Índice Nacional de Preços ao consumidor – INPC acumulado no período. A escolha desse índice deveu-se a sua larga utilização para efeitos de utilização monetária, sendo que os tribunais o adotam na liquidação de cálculos judiciais.

A Tabela 2 apresenta os percentuais que cada empresa representa em relação ao total de gastos com sentenças judiciais.

Tabela 1 Gastos com sentenças judiciais de empresas estatais dependentes em Reais (Dados retirados do *site* SigaBrasil, disponibilizado pelo Senado Federal)

Unidade Orçamentária (desc.)	2005 R\$	2006 R\$	2007 R\$	2008 R\$	2009 R\$	2010 R\$	2011 R\$	2012 R\$	2013 R\$	2014 R\$
20401 - RADIOBRÁS	10.395.146,67	2.043.332,09	1.982.734,47	198.047,56	-	-	-	-	-	-
20415 - EBC	-	-	-	129.196,56	1.992.683,51	5.674.733,63	2.579.366,80	1.253.778,64	1.863.415,37	9.535.550,71
22202 - EMBRAPA	3.452.605,00	26.015.962,63	3.016.195,88	5.769.752,89	6.983.829,44	6.438.678,23	6.856.810,46	4.576.613,43	11.747.907,35	14.760.283,94
22211 - CONAB	10.860.225,96	23.822.997,72	9.364.363,12	24.131.643,96	17.574.496,88	31.405.244,37	17.347.024,98	23.446.422,93	43.896.777,23	71.408.950,39
24206 - INB	1.956.250,95	7.161.288,96	2.367.969,63	1.538.111,88	1.976.090,32	2.664.195,68	1.432.981,23	38.352.721,26	5.054.890,94	10.852.754,03
24207 - NUCLEP	1.456.000,00	6.393.959,01	2.667.763,61	5.476.261,96	9.074.148,90	18.160.011,77	18.225.840,36	31.864.085,33	32.567.457,96	8.013.387,80
24209 - CEITEC	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
26294 - HCPA	1.879.472,27	549.800,80	4.568.774,77	2.366.642,58	1.363.272,76	1.712.504,29	2.236.855,39	3.965.912,20	4.607.833,26	5.522.124,28
26443 - EBSERH	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
32202 - CPRM	4.260.380,05	2.442.658,17	3.613.617,94	3.925.708,32	7.893.358,12	2.750.454,50	3.200.752,47	6.386.960,83	1.995.728,80	837.522,72
32314 - EPE	-	-	-	-	-	-	-	-	9.281,84	-
36208 - REDENTOR	4.176.400,22	4.984.506,25	6.323.562,97	9.999.993,36	20.229.372,00	6.643.879,33	10.586.951,90	24.640.280,00	-	-
36209 - Hospital Fêmnia S.A. - FÊMINA	1.302.133,97	2.278.805,37	1.546.610,23	15.000.000,00	13.021.489,00	2.157.660,07	11.192.802,58	22.527.417,94	-	-
36210 - Hospital N. S. da Conceição S.A.	11.707.245,70	15.903.675,05	24.731.826,03	79.787.222,48	47.650.766,00	26.210.562,00	29.775.339,20	46.427.543,63	26.678.528,79	83.693.465,24
39101 - Ministério dos Transportes	-	-	-	3.797.715,47	4.323.030,87	4.765.868,27	4.863.417,36	5.465.270,73	5.686.022,93	-
39202 - FRANAVE	229.951,65	10.987,62	416,71	-	-	-	-	-	-	-
39207 - VALEC	578.240,29	-	-	5.669.081,03	2.352.851,20	10.207.542,60	6.951.541,83	12.410.099,70	9.935.590,67	4.327.568,41
39253 - EPL	-	-	-	-	-	-	-	-	-	10.085,43
44202 - CODEBAR	59.633,87	-	-	-	-	-	-	-	-	-
52221 - IMBEL	-	-	-	-	-	640.000,00	1.597.904,60	398.652,56	500.000,00	1.364.398,20
52233 - AMAZUL	-	-	-	-	-	-	-	-	-	825.370,25
53201 - CODEVASF	25.003.204,92	4.355.808,02	4.351.150,91	6.157.579,49	4.697.726,90	12.624.610,83	9.173.393,17	6.459.426,76	3.541.454,11	8.667.921,88
56201 - TRENSURB	7.256.384,03	15.655.547,51	19.718.864,49	26.485.151,99	23.957.097,23	21.035.711,47	15.929.688,38	18.719.938,45	23.008.435,83	19.367.952,96
56202 - CBTU	31.850.476,67	63.318.155,83	83.174.237,20	92.758.908,30	62.399.952,62	43.397.998,19	49.675.726,93	83.790.582,51	70.549.364,80	118.425.581,96
71901 - Fundo Conting. RFFSA	-	-	-	-	-	218.605,37	-	3.046.228,01	3.001.270,15	346.117,23
<b>Totais</b>	<b>116.423.752,22</b>	<b>174.937.485,03</b>	<b>167.428.087,96</b>	<b>283.191.017,83</b>	<b>225.490.165,75</b>	<b>196.708.260,6</b>	<b>191.626.397,64</b>	<b>333.731.934,91</b>	<b>244.643.960,03</b>	<b>357.959.035,43</b>
<b>INPC acumulado para 2015</b>	<b>173,5%</b>	<b>168,1%</b>	<b>161,8%</b>	<b>151,9%</b>	<b>144,6%</b>	<b>137,5%</b>	<b>129,0%</b>	<b>122,4%</b>	<b>115,0%</b>	<b>108,4%</b>
<b>Totais Atualizados</b>	<b>202.031.255,11</b>	<b>294.084.352,72</b>	<b>270.966.051,67</b>	<b>430.046.149,38</b>	<b>325.979.124,49</b>	<b>270.534.043,97</b>	<b>247.228.792,50</b>	<b>408.372.782,14</b>	<b>281.373.338,51</b>	<b>388.185.049,06</b>

Tabela 2 Percentuais dos gastos de cada empresa em relação ao total de gastos com sentenças judiciais (Dados retirados do site SigaBrasil, disponibilizado pelo Senado Federal)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Unidade Orçamentária (desc.)	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%
20401 - RADIOBRÁS	8,93%	1,17%	1,18%	0,07%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
20415 - EBC	0,00%	0,00%	0,00%	0,05%	0,88%	2,88%	1,35%	0,38%	0,76%	2,66%
22202 - EMBRAPA	2,97%	14,87%	1,80%	2,04%	3,10%	3,27%	3,58%	1,37%	4,80%	4,12%
22211 - CONAB	9,33%	13,62%	5,59%	8,52%	7,79%	15,97%	9,05%	7,03%	17,94%	19,95%
24206 - INB	1,68%	4,09%	1,41%	0,54%	0,88%	1,35%	0,75%	11,49%	2,07%	3,03%
24207 - NUCLEP	1,25%	3,65%	1,59%	1,93%	4,02%	9,23%	9,51%	9,55%	13,31%	2,24%
24209 - - CEITEC	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
26294 - HCPA	1,61%	0,31%	2,73%	0,84%	0,60%	0,87%	1,17%	1,19%	1,88%	1,54%
26443 - EBSERH	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
32202 - CPRM	3,66%	1,40%	2,16%	1,39%	3,50%	1,40%	1,67%	1,91%	0,82%	0,23%
32314 - EPE	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
36208 - REDENTOR	3,59%	2,85%	3,78%	3,53%	8,97%	3,38%	5,52%	7,38%	0,00%	0,00%
36209 - Hospital Fêmeina S.A. - FÊMINA	1,12%	1,30%	0,92%	5,30%	5,77%	1,10%	5,84%	6,75%	0,00%	0,00%
36210 - Hospital N. S. da Conceição S.A.	10,06%	9,09%	14,77%	28,17%	21,13%	13,32%	15,53%	13,91%	10,91%	23,38%
39101 - Ministério dos Transportes	0,00%	0,00%	0,00%	1,34%	1,92%	2,42%	2,54%	1,64%	2,32%	0,00%
39202 - FRANAVE	0,20%	0,01%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
39207 - VALEC	0,50%	0,00%	0,00%	2,00%	1,04%	5,19%	3,63%	3,72%	4,06%	1,21%
39253 - EPL	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
44202 - CODEBAR	0,05%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%



“Tabela 2, conclusão”

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Unidade Orçamentária (desc.)	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%
52221 - IMBEL	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,33%	0,83%	0,12%	0,20%	0,38%
52233 - AMAZUL	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,23%
53201 - CODEVASF	21,48%	2,49%	2,60%	2,17%	2,08%	6,42%	4,79%	1,94%	1,45%	2,42%
56201 - TRENSURB	6,23%	8,95%	11,78%	9,35%	10,62%	10,69%	8,31%	5,61%	9,40%	5,41%
56202 - CBTU	27,36%	36,19%	49,68%	32,75%	27,67%	22,06%	25,92%	25,11%	28,84%	33,08%
71901 - Fundo Conting. RFFSA	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,11%	0,00%	0,91%	1,23%	0,10%

Para efeito de análise do comportamento da despesa com sentenças judiciais no âmbito das estatais dependentes, foi construído o Gráfico 1, abaixo, em que são representados os totais dessas despesas em cada ano:

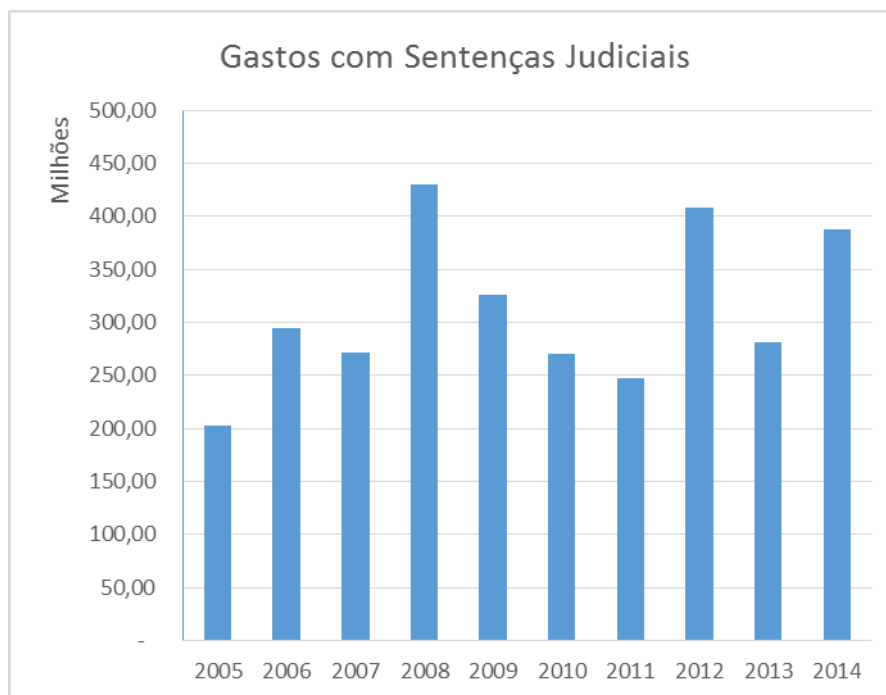


Gráfico 1 Consolidação dos dados da Tabela 1, obtidos do *site* SigaBrasil

O comportamento da despesa parece indicar que com o início da implantação do processo de controle em 2009, houve uma efetiva redução do gasto, tendência que se repetiu em 2010 e 2011. Os seguintes efeitos do processo de controle podem ter sido determinantes para esse comportamento inicial:

- a) Êxito do processo em evitar alocação de recursos para condenações judiciais em que o pagamento ainda não é obrigatório, podendo ser revertidas;

- b) Detecção de solicitações de créditos adicionais sem a correspondente sentença judicial condenatória;
- c) Garantia de que os valores entregues às empresas correspondam exatamente ao devido em razão das sentenças, por meio da verificação dos cálculos.

Apesar de terem sido verificados dois anos com valores atípicos de gasto com sentenças judiciais, em 2012 e 2014, respectivamente, é importante notar que os valores anuais não voltaram a atingir os patamares encontrados em 2008. Também não parece ser razoável supor uma tendência de aumento da despesa em valores atuais, já que o valor gasto em 2014 é inferior ao de 2012.

#### **4.4.1 Análise dos resultados sob a perspectiva da eficiência**

As reflexões deste trabalho recaem sobre o fato de que, sendo as empresas estatais dependentes empresa públicas ou sociedades de economia mista financiadas diretamente pelos recursos do Orçamento Público (OP), quaisquer despesas que venham a incidir sobre o pagamento de custeios ou despesas de pessoal – recursos humanos – incidem diretamente sobre a Administração Pública. Convém ressaltar, que o foco específico do qual se tratam estas reflexões centram-se sobre as altas despesas de pessoal, oriundas de sentenças judiciais de natureza trabalhista e previdenciária, que recaem sobre a Administração Pública, em virtude de sua configuração como solidária em termos de responsabilidade jurídica e pela própria vinculação existente com as empresas estatais dependentes.

Isto significa dizer que gastos decorrentes de sentenças ou execuções judiciais trabalhistas e/ou previdenciárias não originalmente programadas no

exercício corrente, impactam na destinação e execução orçamentária da Administração Pública.

É claro que por fazerem parte do orçamento da União, as leis orçamentárias anuais de cada exercício preveem as despesas dessas estatais na forma de dotações iniciais. Caso esses recursos previstos não sejam suficientes, faz-se necessária a solicitação de créditos adicionais para fazer frente aos gastos não previstos. Como dito, gastos decorrentes de sentenças judiciais são naturalmente imprevisíveis, razão pela qual frequentemente as estatais dependentes precisam lançar mão de créditos adicionais para o pagamento dessas obrigações. Os recursos orçamentários para atender essas solicitações advêm do orçamento público federal.

As condenações judiciais sofridas por determinada estatal dependente – muitas delas de altos valores pecuniários e indenizatórios – têm potencial, portanto, de afetar as políticas públicas atreladas ao bom desempenho e eficiência das atividades da Administração Pública e do interesse público. Condenações individuais que resultem em valores expressivos ou numerosas sentenças de menor valor, mas que somadas representem impacto considerável, podem demandar o remanejamento de recursos anteriormente reservados para implementação e fomento de políticas de desenvolvimento e melhoria da prestação de serviços, carreira e profissionalização.

Há alguns aspectos relevantes com relação às empresas estatais dependentes que devem ser considerados. O primeiro deles deve-se ao fato dessas empresas receberem recursos do erário para pagamento de despesas de pessoal e de custeio, demonstrando que esta dependência se dá, principalmente, de aportes financeiros constantes por parte do Estado. Outro aspecto seria o fato de que as receitas geradas pelas empresas estatais dependentes, em função de suas atividades não são suficientes para a manutenção de sua operação normal, e tão pouco para as despesas com sentenças condenatórias. Os gastos com

pagamentos das sentenças judiciais condenatórias comprometem recursos que de outra forma seriam aplicados nas atividades fins destas empresas. Atividades estas que se constituem na prestação de relevantes serviços de interesse público e que devem manter a qualidade e eficiência, e poderiam ser ampliados e/ou melhorados, mas podem ficar prejudicados em virtude da obrigação de indenizar custos com pessoal oriundos de sentenças judiciais condenatórias. Daí a importância do controle de concessões de créditos adicionais implantados pela SOF para coibir gastos e o desvio de finalidade da Administração Pública, visando a proteção do interesse público afetado com dispêndio de erário em indenizações. Todavia, convém ressaltar, que o esforço financeiro e orçamentário por parte da Administração Pública Federal para manter as empresas estatais dependentes, se justifica devido à importância da natureza dos serviços prestados para o interesse da coletividade.

A aplicação de métodos estatísticos para a verificação de existência de tendências de queda ou aumento da despesa mostra-se extremamente dificultada, principalmente pela pequena quantidade de dados disponíveis. Essa limitação decorre de dois fatores. Primeiramente, a execução da despesa com sentenças deve ser anualizada para efeito de análise. A análise mensal da despesa seria afetada por diversas interferências, como períodos de recessos de tribunais, a própria dinâmica de liberação de recursos financeiros para pagamentos, databases para negociação salarial, dentre outros, inviabilizando uma análise mais aprofundada.

Em segundo lugar, como dito, ao se conceituar estatais dependentes, trata-se de condição transitória. Além da própria criação e dissolução de empresas estatais, segundo a lógica de consecução de políticas públicas de cada governo, cada estatal dependente pode passar a independente, ou vice-versa, conforme suas receitas sejam capazes de arcar com suas despesas. Tomar um período de tempo demasiadamente extenso para análise significaria comparar

despesas de empresas que não conviveram simultaneamente. Dessa forma, elegeu-se a janela de 10 anos para comparação.

A regressão linear desses dados resultou no valor-p igual a 0,239, considerando como variável dependente a despesa executada anual. Para que se pudesse afirmar correlação estatisticamente significativa entre as variáveis, este valor deveria ser inferior a 0,05. Dessa forma, não é possível afirmar, com base nos dados analisados, e considerando-se o período de análise, que o processo de controle teve influência no comportamento da despesa (FIGUEIREDO FILHO et al., 2013).

Entretanto, a percepção do pessoal envolvido com o processo, obtida por meio de entrevistas, é de que o controle de créditos para atendimento de sentenças começou a produzir efeitos já no ano de 2009, em momento ainda anterior à edição da Portaria que regulamentou e legitimou o processo, reduzindo a despesa já nesse ano. Apesar de ainda não existir o instrumento legal que legitimaria o processo, nessa fase, já eram tomadas as primeiras medidas no sentido de se coletar informações acerca da sentença, que constituiria objeto de cada solicitação de crédito adicional, como já foi mencionado ao se detalhar a fase de planejamento e análise do ciclo de gestão que caracterizou a implantação do processo de controle.

Essa tendência teria se acentuado no ano de 2010, com a norma regulamentadora já em vigor. A percepção subjetiva do processo de controle de créditos implantado pela SOF, por meio da Portaria SOF nº 1, de 2010, portanto, parece atender aos valores da Administração Pública Gerencial, notadamente, quanto a eficiência e racionalização do gasto público.

Como dito anteriormente, as despesas das estatais dependentes estão inscritas no Orçamento da União e, portanto, afetam a disponibilidade de recursos para todas as demais políticas públicas. A redução do gasto com condenações judiciais contribui com a eficiência geral da Administração

Federal, na medida em que evita valores gastos para cobrir despesas com multas, juros e honorários advocatícios, além do montante principal devido ao autor da ação judicial. Esses valores podem então, ser aplicados na consecução de políticas públicas de relevo, compreendidas nas áreas de educação e saúde, por exemplo, além das próprias atividades desempenhadas ordinariamente pelas estatais dependentes. Como esclarecido anteriormente, as estatais dependentes desempenham importantes atividades de relevo nas áreas de infraestrutura e fomento ao desenvolvimento econômico e social, e a simples liberação de recursos que seriam utilizados para o pagamento de sentenças, possibilita a aplicação desses valores no incremento de seus programas.

Como afirma Denhardt (2012), o objetivo da eficiência dentro da Administração Pública Gerencial é reduzir o custo em relação ao produto, ou seja, busca-se um Estado que funcione melhor, custando menos. Dentro deste entendimento, é inequívoco que o processo de controle em análise contribui para o melhor funcionamento do Estado e, portanto, para a eficiência da sua Administração.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A política de controle de créditos adicionais destinados ao pagamento de condenações judiciais, sofridas pelas estatais dependentes, por meio da Portaria SOF nº 1 de 2010, constitui importante instrumento para aprimoramento da gestão quanto aos aspectos da eficiência.

Como exposto, a análise estatística não permite concluir pela queda do gasto com essas condenações, considerando o conjunto das estatais dependentes, de forma consistente, desde a implantação do controle. Entretanto, como dito, a percepção do pessoal envolvido é de que, a despeito de dois anos com valores atípicos para a despesa, é fato que esta não voltou a atingir os mesmos patamares anteriores à implantação do processo. Mais ainda, se analisar-se os anos de 2005 a 2008, no Gráfico 1, há indício de tendência de aumento da despesa. É de se supor que a introdução do controle em análise não apenas quebrou essa tendência de aumento, como reduziu o gasto total.

Nesse sentido, fica claro a contribuição para a eficiência da administração pública federal, uma vez que a redução de gastos com condenações judiciais sofridas por estatais dependentes, implica na liberação de recursos para consecução de importantes políticas públicas. Não é demais lembrar que segundo Morgan (1996), todo o empenho da organização deve estar voltado para reduzir os custos, ao mesmo tempo em que se aumenta a produção, como forma de se aumentar a eficiência. Também corrobora esse entendimento o conceito de eficiência de Katz e Kahn (1987 apud ARAGÃO, 1997), dado que, valendo-se de aspectos internos à organização, obteve-se êxito na redução de custos em relação a produção de bens públicos.

Verifica-se, entretanto, importante espaço para aprimoramento do processo de controle. De fato, em sua forma atual, o processo não permite o controle dos atos de gestão que levaram às condenações judiciais. Recordar-se



que Denhardt (2012), aponta que ao lado da eficiência, a *accountability* figura como valor básico da Administração Pública Gerencial. E como asseveram Pó e Abrúcio (2006), não há *accountability* sem mecanismos de controle.

Tradicionalmente, condenações judiciais tendem a ser vistas, sob o ponto de vista administrativo, como fatos consumados. Isso porque, uma vez transitadas em julgado, nada (salvo casos excepcionais, em que caberia a ação rescisória)<sup>4</sup> pode ser feito para se evitar o gasto. Ademais, dado o longo período de tempo que leva um processo judicial para ser concluído, os fatos que levaram à condenação são vistos como parte de um passado distante, de pouca relevância para decisões administrativas a serem tomadas no dia a dia. Em resumo, é fácil ver condenações judiciais como um gasto a ser contabilizado e tão somente isso.

Essa lógica enxerga as condenações judiciais como o resultado de caso fortuito ou força maior, de forma análoga aos prejuízos causados por desastres naturais. Em ambos os casos, tratar-se-ia de despesas intrinsecamente imprevisíveis. Se por um lado, é impossível determinar com exatidão o momento em que ocorrerá um terremoto, por outro, nenhum administrador espera que uma decisão, tomada de boa-fé, resulte em condenação que implique em gasto considerável por parte da entidade.

Uma leitura superficial da Portaria SOF nº 1, principal instrumento para implementação do processo de controle sobre as solicitações de créditos adicionais destinados a esse tipo de despesa, indicaria certo alinhamento com a visão tradicional. Os documentos solicitados serviriam tão somente para individualizar os processos judiciais e verificar se houve, de fato, uma

---

<sup>4</sup> Ação Rescisória constitui uma um processo autônomo que se volta contra uma decisão judicial transitada em julgado, ou seja, contra a qual não caberiam recursos. Para que seja admitida, a ação deverá se basear em uma das hipóteses previstas no art. 485 do Código de Processo Civil. Seria o caso, por exemplo, de uma sentença que viola disposição literal de lei, ou quando se comprovar que foi proferida em decorrência de corrupção do juiz.

condenação. Assim, o procedimento prestar-se-ia tão somente a evitar a alocação de recursos para pagamento, em duplicidade de sentenças, ou de condenações que simplesmente não existiram.

O caso descrito, entretanto, demonstra que a aplicação das ações de controle não precisa se restringir a essa visão limitada. A análise empreendida foi além da simples identificação do processo judicial e da verificação da ocorrência de condenação da empresa ao seu final. Embora houvesse divergência quanto ao valor final da condenação, dado que a multa aplicada em razão do não cumprimento do mandamento judicial foi revista pelo próprio juízo em que tramitava a ação, a decisão desfavorável à empresa foi constatada imediatamente. Portanto, além da necessidade de se apurar o real valor devido ao empregado, constatou-se que o caso apresentava elementos que justificariam um estudo mais aprofundado por parte dos órgãos jurídicos vinculados ao Ministério do Planejamento, podendo redundar, inclusive, na verificação de possível conduta omissiva ou desvio de finalidade por parte da empresa.

Abre-se, portanto, a oportunidade para que seja questionada a conduta da empresa que não concede uma vantagem remuneratória a que tinha direito o empregado, e que se omite, por prolongado período, de dar cumprimento a uma decisão judicial determinando a implementação em folha. Sob essa perspectiva, o processo de controle permite que condenações judiciais sejam vistas não como fatos em si, isolados, mas como um indicativo, um sintoma de potenciais ineficiências na gestão dessas entidades.

Como dito anteriormente, a longa duração de processos judiciais tem como resultado distanciar os eventos que deram origem à demanda dos efeitos decorrentes do cumprimento da decisão judicial. A tendência é que se quebre o nexo de causalidade entre a conduta da administração e as consequências financeiras adversas verificadas.

Esta quebra nonexo de causalidade significa a perda de duas grandes oportunidades para o aprimoramento da administração pública. A primeira consiste na não identificação e estudo de condutas administrativas arriscadas e seus efeitos sobre o funcionamento das empresas. De fato, o caso narrado é bastante representativo deste ponto. A decisão administrativa de não conceder o benefício ao empregado redundou em condenação ao pagamento de valor superior ao que seria gasto se fosse concedido desde o início, em função da incidência de multas e juros. Parece claro a importância de se estudar o processo que levou a essa decisão, e por qual motivo o seu produto foi uma medida posteriormente atacada pela via judicial, com êxito, por parte do empregado.

Entretanto, em sua forma atual, o processo compreende principalmente a verificação da regularidade de documentação quanto à efetiva existência de condenação judicial sofrida pela empresa. Incidentalmente, a análise da documentação apresentada, pode concluir pela existência de indícios suficientes para verificação quanto à regularidade da conduta da área responsável pela defesa da empresa em juízo. Neste caso, a documentação é encaminhada ao órgão jurídico vinculado ao MPOG.

Eventuais oportunidades de melhoria na gestão das empresas estatais dependentes, com vistas a evitar condutas que levem a condenações judiciais, também podem ser verificadas pela análise da documentação, como fica claro no caso narrado. Esse aspecto, entretanto, ainda não é tratado pelo processo de controle de concessão de créditos adicionais implantado pela SOF. Uma vez que a fiscalização dos atos administrativos das entidades que compõem a Administração Pública, não está entre as competências legais da Secretaria de Orçamento Federal, não pode esta, atuando de forma isolada, impor sanções ou recomendações às empresas.

Na realidade, mesmo no caso de indícios de irregularidades na condução da defesa em juízo da empresa, pela sua área jurídica, não cabe à SOF a sua

apuração e adoção das medidas cabíveis. Como já mencionado, esses casos são encaminhados à Consultoria Jurídica do MPOG, que caso conclua pela existência de fatos que ensejem a intervenção da Administração, encaminha os processos para instâncias superiores da Advocacia-Geral da União. Verifica-se, portanto, a necessidade de atuação conjunta desses dois órgãos para detecção e controle de eventuais condutas irregulares. De um lado, a SOF, analisando as solicitações de créditos para pagamentos de sentenças e verificando a documentação, buscando indícios de irregularidades, inclusive com base no comportamento histórico da despesa de cada empresa. De outro, a AGU, procedendo a verificação da real existência de condutas irregulares de uma forma mais direcionada e eficaz, com base nas evidências já levantadas pela SOF.

Procedimento semelhante poderia ser adotado para aprimoramento da gestão das empresas, quando a análise da documentação sugerisse que práticas administrativas poderiam estar dando causa a condenações judiciais reiteradas. Para tanto, seria necessário a atuação conjunta da SOF e do órgão de controle interno do Poder Executivo Federal, ou seja, a Corregedoria-Geral da União, órgão que compõe a Controladoria-Geral da União - CGU. Essa atuação conjunta, entretanto, ainda não foi implantada.

De fato, de acordo com o disposto no art. 15 do Decreto nº 8.109, de 17 de setembro de 2013, compete à Corregedoria-Geral da União conduzir investigações preliminares, inspeções, sindicâncias, inclusive as patrimoniais, e processos administrativos disciplinares.

Conclui-se que essa cooperação poderia se dar nos mesmos moldes em que se dá a cooperação entre a SOF e AGU. Especificamente, quanto ao controle dos atos administrativos, a CGU poderia atuar de forma direcionada e eficaz, com base nos indícios verificados pela SOF. Essa parceria incrementaria em muito a contribuição do processo de controle em questão, para o aprimoramento

da *accountability*, nos casos de condutas que levam a condenações judiciais onerosas para as empresas estatais dependentes. Assim, o processo de controle de concessão de créditos adicionais, para atendimento de sentenças judiciais, ao fortalecer os valores da eficiência e da *accountability*, atingiria o seu potencial máximo de contribuição para o aprimoramento da Administração Pública segundo a ótica Gerencial.

## REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, F. L. O impacto do modelo gerencial na administração pública: um breve estudo sobre a experiência internacional recente. **Cadernos ENAP**, São Paulo, n. 10, p. 1-52, 1997.
- ANDION, C. Por uma nova interpretação das mudanças de paradigma na administração pública. **Cadernos ENAP**, São Paulo, v. 10, n. 1, p. 1-19, 2012.
- ARAGÃO, C. V. Burocracia, eficiência e modelos de gestão pública: um ensaio. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 48, n. 3, p. 105-134, set./dez. 1997.
- ASSUNÇÃO, M. A.; MENDES, P. J. V. Mudança e gestão de processo em organização pública. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DEL CLAD, 2000, Santo Domingo. **Anais...** Santo Domingo: CLAD, 2000. p. 14.
- BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 05 maio 2000.
- BRASIL. Ministério da Fazenda. Portaria Nº 589 de 27 de dezembro de 2001. Estabelece conceitos, regras e procedimentos contábeis para consolidação das empresas estatais dependentes nas contas públicas e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 28 dez. 2001.
- COLLIS, J.; HUSSEY, R. **Pesquisa em administração**: um guia prático para alunos de graduação e pós-graduação. 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2005. 352 p.
- DENHARDT, R. D. **Teorias da administração pública**. São Paulo: Cengage Learning, 2012. 367 p.
- ECO, U. **Como se faz uma tese**. 2. ed. São Paulo: Perspectiva, 2012. 238 p.
- FIGUEIREDO FILHO, D. B. et al. When is statistical significance not significant? **Brazilian Political Science Review**, São Paulo, v. 7, n. 1, p. 31-55, 2013.
- GODOI, C. K.; BANDEIRA-DE-MELLO, R.; SILVA, A. B. **Pesquisa qualitativa em estudos organizacionais**: paradigmas, estratégias e métodos. São Paulo: Saraiva, 2006. 245 p.

GONÇALVES, J. E. L. As empresas são grandes coleções de processo. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 40, n. 1, p. 6-19, jan./mar. 2000a.

GONCALVES, J. E. L. Processo, que processo? **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 40, n. 4, p. 8-19, dez. 2000b.

INAMINE, R.; ERDMANN, R. H.; MARCHI, J. J. Análise do sistema eletrônico de compras do governo federal brasileiro sob a perspectiva da criação de valor público. **Revista de Administração**, São Paulo, v. 47, n. 1, p. 124-139, mar. 2012.

JORGENSEN, T. B.; BOZEMAN, B. Public values: an inventory. **Administration & Society**, Newbury Park, v. 39, n. 3, p. 354-381, 2007.

LACERDA, R. T. O.; ENSSLIN, L.; ENSSLIN, S. R. Metodologia de gestão de processos e dynamic capabilities. **Revista de Administração FACES Journal**, Belo Horizonte, v. 11, n. 3, p. 111-134, 2012.

MORGAN, G. **Imagens da organização**. São Paulo: Atlas, 1996. 381 p.

OLIVEIRA, A. da S. Controle social: perspectivas para a fiscalização popular da administração pública no Brasil. In: PRÊMIO SERZEDELLO CORRÊA, 2001, Brasília. **Monografias Vencedoras...** Brasília: Instituto Serzedello Corrêa, 2001.

OLIVEIRA, S. B.; MOTTA, R. A. S. M.; OLIVEIRA, A. S. Gestão de processos e tecnologia de informação: em busca da agilidade em serviço. **Revista Eletrônica de Gestão Organizacional**, Pernambuco, v. 10, n. 1, p. 172-194, jan./abr. 2012.

OSBORNE, D.; GAEBLER, T. **Reinventing government**: how the entrepreneurial spirit is transforming the public sector. Reading: Addison-Wesley, 1992. 432 p.

PO, M. V.; ABRUCIO, F. L. Desenho e funcionamento dos mecanismos de controle e accountability das agências reguladoras brasileiras: semelhanças e diferenças. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 40, n. 4, p. 679-698, jul./ago. 2006.

PRADELLA, S. et al. Novo olhar: um estudo de caso sobre análise e redesenho de processos em uma instituição de ensino superior. In: ENCONTRO

NACIONAL DE ENGENHARIA DE PRODUÇÃO, 31., 2011, Belo Horizonte. **Anais...** Belo Horizonte: ABEPRO, 2011.

PRADELLA, S. Gestão de processos: uma metodologia redesenhada para a busca de maior eficiência e eficácia organizacional. **Revista Gestão & Tecnologia**, Pedro Leopoldo, v. 13, n. 2, p. 94-121, maio/ago. 2013.

SANTOS, H. M.; SANTANA, A. F.; ALVES, C. F. Análise de fatores críticos de sucesso da gestão de processos de negócio em organizações públicas. **Revista Eletrônica de Sistemas de Informação**, Campo Largo, v. 11, n. 1, p. 1-20, 2012.

SECCHI, L. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 43, n. 2, p. 347-369, abr. 2009.

YIN, R. K. **Estudo de caso: planejamento e método**. 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2001. 371 p.