



RELATÓRIO DE AUDITORIA 2020/003

GOVERNANÇA

COORDENADORIA DE AUDITORIA INSTITUCIONAL - COAD/SAU

SUMÁRIO

1.	INTRODUÇÃO	3
2.	QUESTÕES DE AUDITORIA	6
3.	ACHADOS IDENTIFICADOS	7
3.1.	ACHADO 1: OPORTUNIDADE DE MELHORIA NA ESTRUTURA DE GOVERNANÇA	7
3.2.	ACHADO 2: OPORTUNIDADE DE APLICAÇÃO DO MODELO DAS TRÊS LINHAS DE DEFESA PARA MITIGAÇÃO DE RISCOS	13
3.3.	ACHADO 3: NECESSIDADE DE APERFEIÇOAMENTO DA ESTRUTURA ORGANIZACIONAL.....	20
3.4.	ACHADO 4: AUSÊNCIA DE PROGRAMA DE INTEGRIDADE DO CNJ	32
3.5.	ACHADO 5: OPORTUNIDADES DE MELHORIAS NOS COLEGIADOS TEMÁTICOS DO CNJ	35
3.6.	ACHADO 6: AUSÊNCIA DE POLÍTICA DE GESTÃO DE RISCOS.....	43
3.7.	ACHADO 7: OPORTUNIDADES DE MELHORIA NA FORMULAÇÃO DO PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO 2021-2026	52
3.8.	ACHADO 8: FRAGILIDADE NA ADEQUAÇÃO DO CNJ À LEI GERAL DE PROTEÇÃO DE DADOS	60
4.	CONSTATAÇÕES ADICIONAIS	66
5.	CONSIDERAÇÕES FINAIS	70
6.	RECOMENDAÇÕES	72

1. INTRODUÇÃO

1.1. Versa este relatório sobre exames de auditoria realizados em documentos, processos de trabalho e procedimentos com o objetivo de avaliar estratégias e diretrizes da alta administração no que se refere às melhores práticas de governança institucional.

1.2. Esta auditoria (Processo SEI n. 04283/2020) atende aos requisitos estabelecidos na Resolução CNJ n. 309, de 11 de março de 2020, que fixou as diretrizes técnicas das atividades de auditoria interna governamental do Poder Judiciário, bem como na Portaria CNJ n. 185, de 7 de outubro de 2013, que aprovou o processo de trabalho das atividades de auditoria, cujos Anexos I e II definiram o fluxograma do Plano de Auditoria e do Processo de Auditoria, respectivamente.

1.3. O Manual de Procedimentos de Auditoria, aprovado por meio da Portaria CNJ nº 14, de 10 de fevereiro de 2014, também balizou os exames de auditoria consignados neste relatório.

1.4. O Comunicado de Auditoria foi encaminhado às unidades auditadas por meio do Memorando COAD n. 0876234, de 5 de maio de 2020.

1.5. A equipe de auditoria foi composta pelos servidores lotados na Coordenadoria de Auditoria Institucional - COAD.

1.6. Na realização dos exames para obtenção de evidências na sustentação dos achados, a equipe de auditoria aplicou as seguintes técnicas de auditoria:

- a) análise documental¹;
- b) exame dos registros²; e
- c) correlação entre as informações obtidas³.

1.7. A avaliação da governança do Conselho Nacional Justiça- CNJ é uma tarefa cujos resultados podem fornecer valiosos subsídios para a tomada de decisões estratégicas por parte da alta administração.

1.8. Preliminarmente, convém apresentar os conceitos e origens da governança.

1.9. À medida em que as empresas cresciam, seus donos (acionistas) não possuíam capacidade de administrá-las diretamente, sendo obrigados a contratar outras pessoas para cuidar dos seus negócios. Ocorre que os interesses dos administradores nem sempre eram condizentes com os interesses dos acionistas.

¹ Verificação de processos e documentos que conduzam à formação de indícios e evidências.

² Verificação dos registros constantes de controles regulamentares, relatórios sistematizados, mapas e demonstrativos formalizados, elaborados de forma manual ou por sistemas informatizados.

³ Cotejamento entre normativos, documentos, controles internos e auxiliares, declarações e dados.

1.10. A chamada “Teoria da Agência” estuda esse conflito de interesses entre o principal (dono) e o agente (administrador). A partir dessa teoria, foram realizados estudos com o objetivo de criar um sistema capaz de fornecer evidências de que as entidades fossem geridas de forma melhor, resguardando assim, o patrimônio da própria entidade e o capital investido nela. Tal sistema foi denominado “Governança Corporativa”.

1.11. Segundo o Instituto Brasileiro de Governança Corporativa – IBGC:

Governança corporativa é o sistema pelo qual as empresas e demais organizações são dirigidas, monitoradas e incentivadas, envolvendo os relacionamentos entre sócios, conselho de administração, diretoria, órgãos de fiscalização e controle e demais partes interessadas. As boas práticas de governança corporativa convertem princípios básicos em recomendações objetivas, alinhando interesses com a finalidade de preservar e otimizar o valor econômico de longo prazo da organização, facilitando seu acesso a recursos e contribuindo para a qualidade da gestão da organização, sua longevidade e o bem comum. (IBGC, 2020)

1.12. O conceito e os princípios de governança corporativa também passaram a ser aplicados ao setor público, com as devidas adaptações. Nas entidades públicas, o principal é o cidadão, dono da coisa pública, enquanto o agente é o gestor público, aquele que administra bens pertencentes a toda coletividade.

1.13. Dada a importância do tema, o Tribunal de Contas da União - TCU realiza, periodicamente, avaliação, por meio de questionários, a respeito do nível de governança das entidades públicas. Os resultados constam no Portal do TCU, sob a forma de painéis, para consulta por parte de qualquer cidadão⁴.

1.14. Nessa toada, o programa desta auditoria baseou-se nos três mecanismos de governança, disciplinados na 2ª edição do Referencial Básico de Governança do TCU:

- Liderança;
- Estratégia; e
- Controle.

1.15. No Conselho Nacional de Justiça, os responsáveis pela governança estão distribuídos entre os titulares de cargos gerenciais da Secretaria-Geral - SG, Secretaria Especial de Programas, Pesquisas e Gestão Estratégica – SEP e Diretoria-Geral – DG. Os

⁴ <https://portal.tcu.gov.br/governanca/governancapublica/organizacional/levantamento-de-governanca/>

trabalhos aqui relatados embasaram-se em normativos e atos exarados por parte das três unidades mencionadas.

1.16. Após aplicação dos procedimentos e testes, a equipe de auditoria elaborou achados contendo detalhadamente a “Situação identificada”, os quais foram objeto de encaminhamento às respectivas unidades com competência na matéria para manifestação preliminar sobre a situação encontrada.

1.17. No dia 8 de outubro de 2020 a equipe de auditoria convidou, para apresentação dos achados preliminares desta auditoria, representantes das seguintes unidades deste Conselho:

- a. Secretaria-Geral - SG;
- b. Diretoria-Geral - DG;
- c. Secretaria de Gestão de Pessoas - SGP;
- d. Departamento de Gestão Estratégica – DGE; e
- e. Departamento de Tecnologia da Informação e Comunicação – DTI.

1.18. A reunião teve o objetivo de aproximar a unidade de auditoria e as unidades auditadas, visando fortalecer o canal de comunicação e oferecer maior clareza para os achados expostos antes da manifestação formal das unidades. Ademais, houve a oportunidade de sanar eventuais dúvidas a respeito dos exames realizados.

1.19. A equipe de auditoria ressalta que a manifestação preliminar é necessária para oferecer aos gestores a possibilidade de tomar conhecimento dos achados preliminares, bem como de se pronunciar para oferecer informações adicionais relevantes na construção dos achados finais e na formulação de eventuais recomendações.

1.20. Após as manifestações das unidades, a equipe de auditoria emitiu conclusões e formulou recomendações às diversas unidades do CNJ. Todos esses tópicos estão relatados neste Relatório de Auditoria.

1.21. Por fim, cabe destacar que a presente auditoria foi realizada utilizando os recursos do Sistema Auditar, o qual foi cedido pelo Banco Central do Brasil - BACEN.

2. QUESTÕES DE AUDITORIA

2.1. O objetivo da presente auditoria é avaliar a estrutura, estratégia, diretrizes e eficácia da governança no Conselho Nacional de Justiça.

2.2. Dessa forma, buscou-se responder três questões de auditoria, a saber:

- I. A governança do CNJ é adequada sob o aspecto da liderança?
- II. A governança do CNJ é adequada sob o aspecto da estratégia?
- III. A governança do CNJ é adequada sob o aspecto do controle?

2.3. As questões de auditoria foram então desdobradas em procedimentos, os quais estão descritos no Programa de Auditoria, encaminhado às unidades auditadas juntamente com o Comunicado de Auditoria, conforme Documento SEI n. 0878698.

3. ACHADOS IDENTIFICADOS

3.1. ACHADO 1: OPORTUNIDADE DE MELHORIA NA ESTRUTURA DE GOVERNANÇA

Situação identificada

3.1.1. O presente trabalho de auditoria buscou analisar, entre outros pontos, a estrutura de Governança do Conselho Nacional de Justiça – CNJ. Para tanto, buscou-se informações relativas ao tema e entender como funciona sua articulação no âmbito do CNJ.

3.1.2. Inicialmente, foi necessário verificar a existência de estrutura de governança formalizada e, posteriormente, como é o seu funcionamento. Nesse sentido, esta equipe de auditoria emitiu Solicitações de Auditoria – SAs, com a finalidade de obter informações, destinadas à Diretoria Geral – DG (SA COAD n. 04/2020), Secretaria Especial de Programas, Pesquisas e Gestão Estratégica – SEP (SA COAD n. 05/2020 – SEP) e Secretaria Geral – SG (SA COAD n. 06/2020).

3.1.3. Em resposta, as unidades emitiram informações sobre a governança do CNJ e indicaram documentos pertinentes ao tema.

3.1.4. Em sua resposta, a SEP informou que existe estrutura formalizada e indicou os documentos descritos a seguir:

- Regimento Interno do CNJ;
- Resolução CNJ n. 296, de 19 de setembro de 2019;
- Manual de Organização do Conselho Nacional de Justiça;
- Portaria CNJ n. 11/2020; e
- Modelo de governança do CNJ inserido no Relatório de Prestação de Contas Anual.

3.1.5. Ao analisar o Regimento Interno do CNJ, constatou-se que ele traz regras e parâmetros de organização e funcionamento do Conselho. Sendo, assim, é o elemento central na governança do órgão. Além disso, tal documento trata das competências e atribuições de algumas unidades e autoridades presentes desde a criação do órgão.

3.1.6. Em relação aos outros documentos, a Resolução CNJ n. 296/2019 cria e revoga comissões permanentes do órgão e define as respectivas atribuições. Já o Manual de Organização apresenta todas as unidades do CNJ e suas competências. É, portanto, um

valioso documento para a governança. A recém-editada Portaria n. 131, de 26 de agosto de 2020, estabelece alguns critérios de ocupação de cargos e funções comissionadas. Item esse que se relaciona diretamente com o Componente Liderança da Governança Pública. São componentes da Governança, segundo o Tribunal de Contas da União: Liderança, Estratégia e Controle.

3.1.7. Em resposta à SA COAD n. 04/2020, a Diretoria-Geral informou não existir estrutura de governança formalizada. Já a Secretaria-Geral, em resposta à SA COAD n. 06/2020, informou que a atual administração optou por não formalizá-la.

3.1.8. No decorrer dos testes de auditoria, constatou-se que não há unicidade documental referente à estrutura de governança do CNJ. Há normativos internos variados e temporalmente dispersos que esboçam tal estrutura.

3.1.9. Em virtude do princípio da legalidade, a administração só pode fazer o que a lei determina. Dessa forma, é natural que os elementos que constituem os mecanismos de governança do Conselho decorram de atos normativos. Logo, o CNJ tem atribuições elencadas na Constituição Federal e nos documentos já citados acima.

3.1.10. Contudo, não é defeso à administração elaborar ou compilar documento formal que apresente a estrutura de governança do CNJ. Tal ação contribuiria para o aumento da transparência e teria o condão de melhorar as relações interdepartamentais.

3.1.11. Além disso, o documento deve deixar claras as funções da governança no CNJ. De acordo com o Referencial de Governança do TCU, são funções da governança:

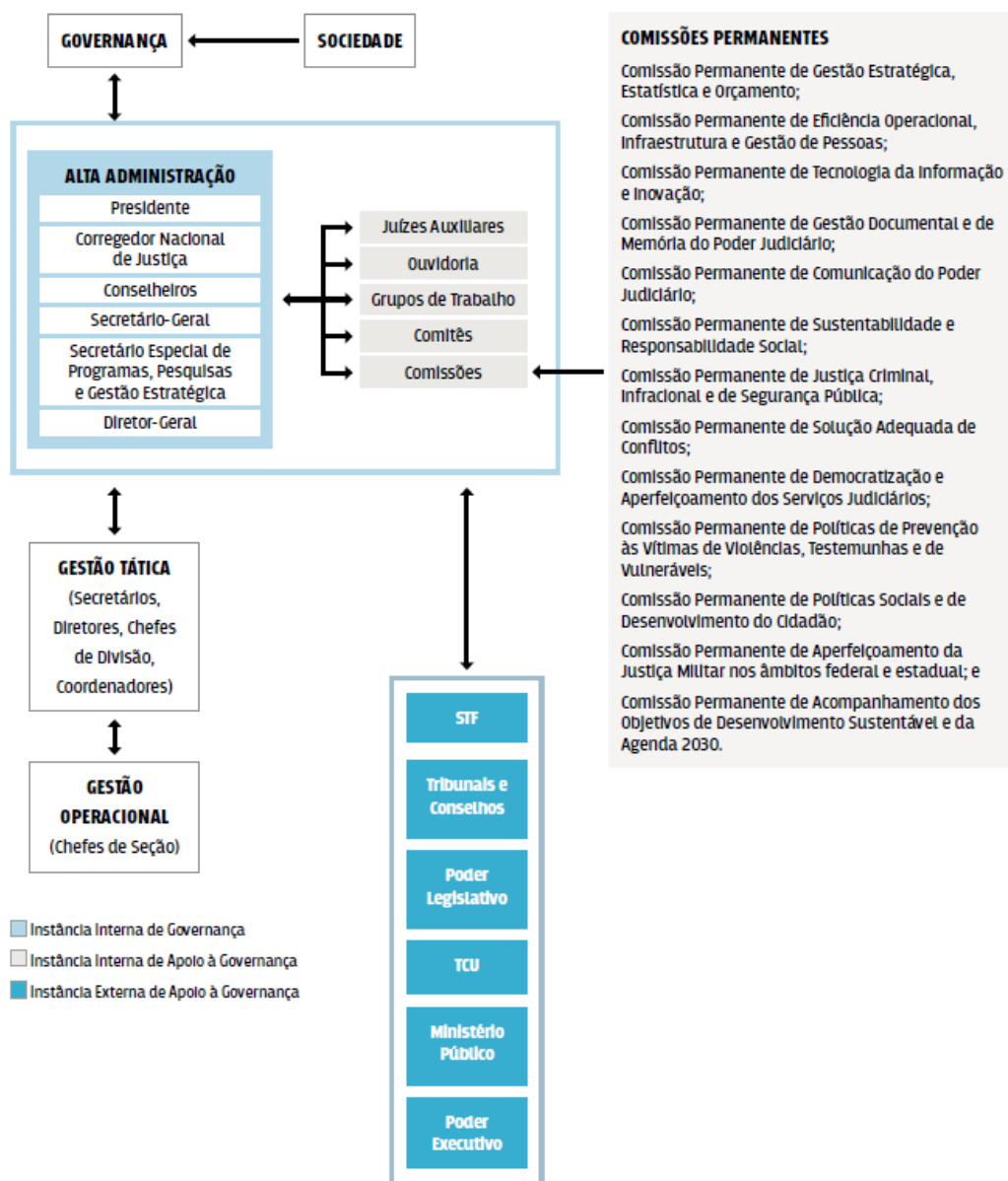
- Definir o direcionamento estratégico;
- Supervisionar a Gestão;
- Envolver as partes interessadas;
- Gerenciar riscos estratégicos;
- Gerenciar conflitos internos;
- Auditar e avaliar o sistema de gestão e controle; e
- Promover *accountability*.

3.1.12. Percebe-se, portanto, que a consolidação da estrutura de governança sob a forma de compêndio pode proporcionar maior efetividade dos processos de comunicação; análise e avaliação; liderança; tomada de decisão e direção; controle, monitoramento e prestação de contas.

3.1.13. Outro aspecto analisado no âmbito da presente auditoria foi o modelo de governança utilizado. Nesse seguimento, extraiu-se a figura abaixo do Relatório de Prestação de Contas Anual de 2019:

Figura 1: Modelo de Governança do CNJ

Modelo de governança

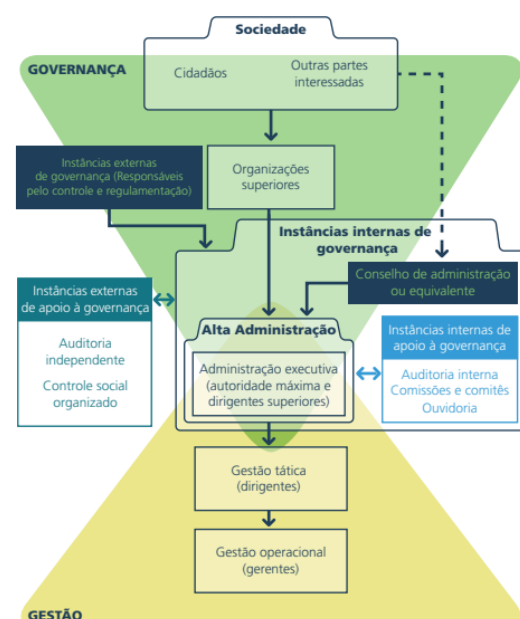


Fonte: Relatório de Gestão do Exercício de 2019

3.1.14. A título de comparação, apresenta-se a seguir, o Modelo de Governança apresentado pelo Tribunal de Contas da União⁵:

Figura 2: Sistema de Governança em órgãos e entidades da administração pública

⁵ Referencial básico de governança aplicável aos órgãos e entidades da administração pública / Tribunal de Contas da União. Versão 2 -Brasília: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2014.



Fonte: Referencial Básico de Governança (TCU)

3.1.15. Ressalta-se que o modelo contido no manual publicado pelo TCU não se reveste do atributo da imperatividade em relação a outros órgãos e entidades. Contudo, trata-se de documento que pode ser utilizado como referência em virtude da notória excelência daquele órgão.

3.1.16. Ao compará-los, constata-se que os modelos são próximos. Contudo, ponto relevante é o fato de não haver representação do componente “controle” no mecanismo de governança do CNJ. Tal componente contempla Gestão de Riscos e Controles Internos; Auditoria Interna; *Accountability* e Transparência.

3.1.17. O “controle” tem a prerrogativa de auxiliar a organização a atingir seus objetivos. Nesse sentido, ele pode corrigir as falhas ou erros durante a execução da estratégia, bem como atuar preventivamente. A sua importância reside na capacidade de assegurar o cumprimento do planejamento e das normas que regem a administração pública de forma que o interesse público seja atingido sem desvios e com o maior nível de efetividade possível.

3.1.18. Em relação à Gestão de Riscos e Controles Internos, convém destacar que está em desenvolvimento no Conselho a elaboração do Programa de Gestão de Riscos.

3.1.19. No que concerne à auditoria interna, compete à esta Secretaria de Auditoria exercer suas atribuições.

3.1.20. Por fim, em relação à *Accountability* e transparência, o CNJ dispõe de diversos instrumentos relacionados à prestação de contas, responsabilização e acesso a dados. Esse tópico foi abordado em questão específica no presente programa de auditoria.

3.1.21. Em resumo, observou-se que o modelo utilizado por este Conselho carece de aperfeiçoamento para melhor demonstrar os diversos papéis e as relações existentes em sua governança.

3.1.22. Diante do exposto, solicitou-se manifestação conjunta da Secretaria-Geral, da Secretaria Especial de Programas, Pesquisas e Gestão Estratégica e da Diretoria-Geral, sobre o modelo de governança ilustrado no Relatório de Gestão do Exercício de 2019, bem como sobre a pulverização de normas relativas à estrutura de governança do CNJ.

Crítérios

- Referencial Básico de Governança do TCU; e
- *Compliance* à Luz da Governança Corporativa.

Evidências

- Solicitação de Auditoria SA COAD n. 04/2020 – DG;
- Solicitação de Auditoria SA COAD n. 05/2020 – SEP;
- Solicitação de Auditoria SA COAD n. 06/2020 – SG;
- Relatório de Prestação de Contas Anual – 2018;
- Regimento Interno do Conselho Nacional de Justiça;
- Resolução CNJ n. 296, de 19 de setembro de 2019; e
- Manual de Organização do Conselho Nacional de Justiça.

Manifestação da unidade auditada

3.1.23. Na resposta enviada pelas unidades, foi informado que:

O Presidente do CNJ, através da Portaria n. 201, de 01/10/2020, instituiu o Comitê de Governança Estratégica para assessorar o Presidente do CNJ na implementação da Política de Governança. A Portaria n. 237, de 29/10/2020, designou a composição de tal Comitê. Para maiores esclarecimentos, ver Processo SEI 03858/2020. (SG; DG; SEP, 2020)

Conclusão da equipe de auditoria

3.1.24. Ao analisar a resposta das unidades, retirou-se do normativo mencionado que o Comitê de Governança Estratégica - CGE foi criado para assessorar o Presidente do Conselho Nacional de Justiça na implementação da política de governança do CNJ.

3.1.25. A Portaria n. 201/2020 preconiza que o CGE – para efeito de fundamentar as propostas de elaboração da Política de Governança do CNJ e propor o Sistema de

Governança do CNJ – deverá analisar, além de avaliações já contidas em documentos internos sobre o tema, aquelas realizadas pelo Tribunal de Contas da União e pela Secretaria de Auditoria.

3.1.26. Tendo em vista os documentos localizados no Processo SEI n. 03858/2020, constata-se que a Política e o Sistema de Governança do CNJ serão objetos de propostas com a finalidade de criação e/ou modificação de resoluções e outros normativos, de modo a aperfeiçoar a governança do próprio CNJ bem como dos demais órgãos do Poder Judiciário.

Recomendações

3.1.27. Diante do exposto, a equipe de auditoria recomenda ao Comitê de Governança Estratégica - CGE, no prazo de 180 dias, que:

- 3.1.27.1. Avalie a conveniência e oportunidade de incluir a dimensão “Controle” no desenho da Estrutura de Governança a ser criada;
- 3.1.27.2. Avalie a conveniência e oportunidade de criar um compêndio das normas de governança a que o Conselho se submete; e
- 3.1.27.3. Apresente as propostas de Política de Governança e o Sistema de Governança do CNJ, conforme disposto no artigo 2º da Portaria n. 201/2020.

3.2. ACHADO 2: OPORTUNIDADE DE APLICAÇÃO DO MODELO DAS TRÊS LINHAS DE DEFESA PARA MITIGAÇÃO DE RISCOS

Situação identificada

3.2.1. O *Institute of Internal Auditors – The IIA* é uma organização global que defende, promove conferências educacionais e desenvolve padrões, orientações e certificações para as atividades de auditoria interna.

3.2.2. A Declaração de Posicionamento do IIA, emitida em janeiro de 2013, considera três linhas de defesa no gerenciamento eficaz de riscos e controles, com atuação da auditoria interna na 3ª linha. Tal posicionamento fora endossado pelo Instituto de Auditores Internos do Brasil – IIA Brasil. O modelo de gerenciamento de risco das Três Linhas de Defesa é fomentado internacionalmente e consiste na atuação coordenada de três camadas do órgão.

3.2.3. Podemos citar, sucintamente, as responsabilidades de cada uma das referidas linhas ou camadas:

- a) 1ª Linha de Defesa⁶: instituir, implementar e manter controles primários sobre políticas e procedimentos internos, destinados a garantir que as atividades sejam realizadas de acordo com as metas e objetivos da organização. É onde se identificam, mensuram, avaliam e mitigam riscos;
- b) 2ª Linha de Defesa⁷: assegurar que as atividades realizadas pela 1ª linha de defesa sejam desenvolvidas e executadas de forma apropriada, podendo nela intervir para modificar os controles internos estabelecidos. Exerce funções de gerenciamento de risco e conformidade; e
- c) 3ª Linha de Defesa⁸: avaliar as atividades da 1ª e 2ª linhas de defesa no que tange à eficácia da governança, do gerenciamento de riscos e dos controles internos.

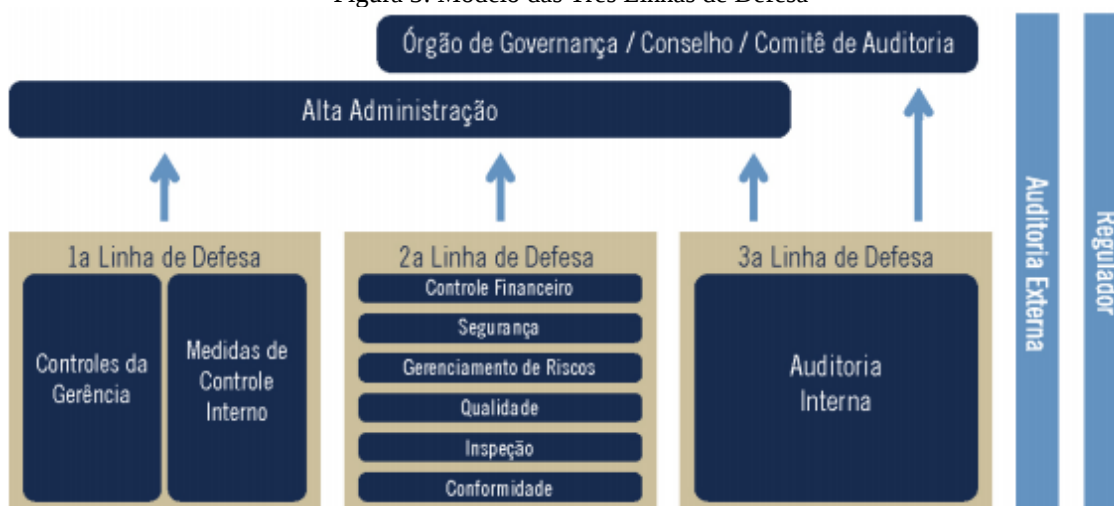
3.2.4. O citado modelo foi ilustrado conforme figura abaixo:

⁶ Representada pelas unidades que operacionalizam as atividades e tarefas.

⁷ Linha situada ao nível da gestão, representada por unidades que examinam *compliance pari passu*.

⁸ Representada pelas atividades de auditoria interna.

Figura 3: Modelo das Três Linhas de Defesa



Fonte: IIA Documento de Exposição Três Linhas de Defesa

3.2.5. Em 2018, o Tribunal de Contas da União - TCU incluiu a abordagem das Três Linhas de Defesa em seu Roteiro de Avaliação da Maturidade em Gestão de Riscos⁹. Consta no subitem 3.3, parágrafo 48 do citado roteiro:

A abordagem das Três Linhas de Defesa, embora não seja um modelo de gestão de riscos, é uma forma simples e eficaz para melhorar a comunicação e a conscientização sobre os papéis e as responsabilidades essenciais de gerenciamento de riscos e controles, aplicável a qualquer organização – não importando o seu tamanho ou a sua complexidade – ainda que não exista uma estrutura ou sistema formal de gestão de riscos (TCU, 2018)

3.2.6. Convém ressaltar que, recentemente, grupo de trabalho instituído no âmbito do *The IIA* apresentou revisão das Três Linhas de Defesa, mais adaptadas à forma como são vivenciadas hoje nas organizações, com pensamentos e lógica sobre como implantar o modelo de forma eficaz¹⁰. Segundo consta no Documento de Exposição – Três Linhas de Defesa, de junho de 2019:

(...) o objetivo desta revisão é permitir que os responsáveis pela governança utilizem o modelo das Três Linhas de Defesa para ajudar a implantar a estrutura e os recursos mais adequados para preservar e aumentar o valor em suas organizações” (THE IIA, 2019)

3.2.7. Sabe-se que, em organizações como o Conselho Nacional de Justiça, as necessidades e interesses dos cidadãos e da sociedade em geral determinam o propósito

⁹ Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A16023355901612E23301D47CE>. Acesso em: 24/6/2020.

¹⁰ Disponível em: <https://global.theiia.org/translations/PublicDocuments/3LOD-IIA-Exposure-Dokument-Portuguese.pdf>. Acesso em: 24/6/2020.

da organização. Assim, os mecanismos de governança devem servir para garantir que o Conselho permaneça alinhado com os *stakeholders*. É o que se propõe com a revisão do citado modelo, o qual passa a ter muito espaço para flexibilidade e escolha¹¹.

3.2.8. Com os exames da presente auditoria, constatou-se que ainda não existe, no CNJ, uma 2ª linha de defesa organizada para a mitigação de riscos com função de *compliance*, reporte direto ao dirigente máximo da organização (além do reporte à alta administração) e fluxo obrigatório nos processos de trabalho.

3.2.9. Em artigo publicado em julho de 2015, Anderson e Eubanks fizeram importante apontamento a respeito da 2ª linha de defesa:

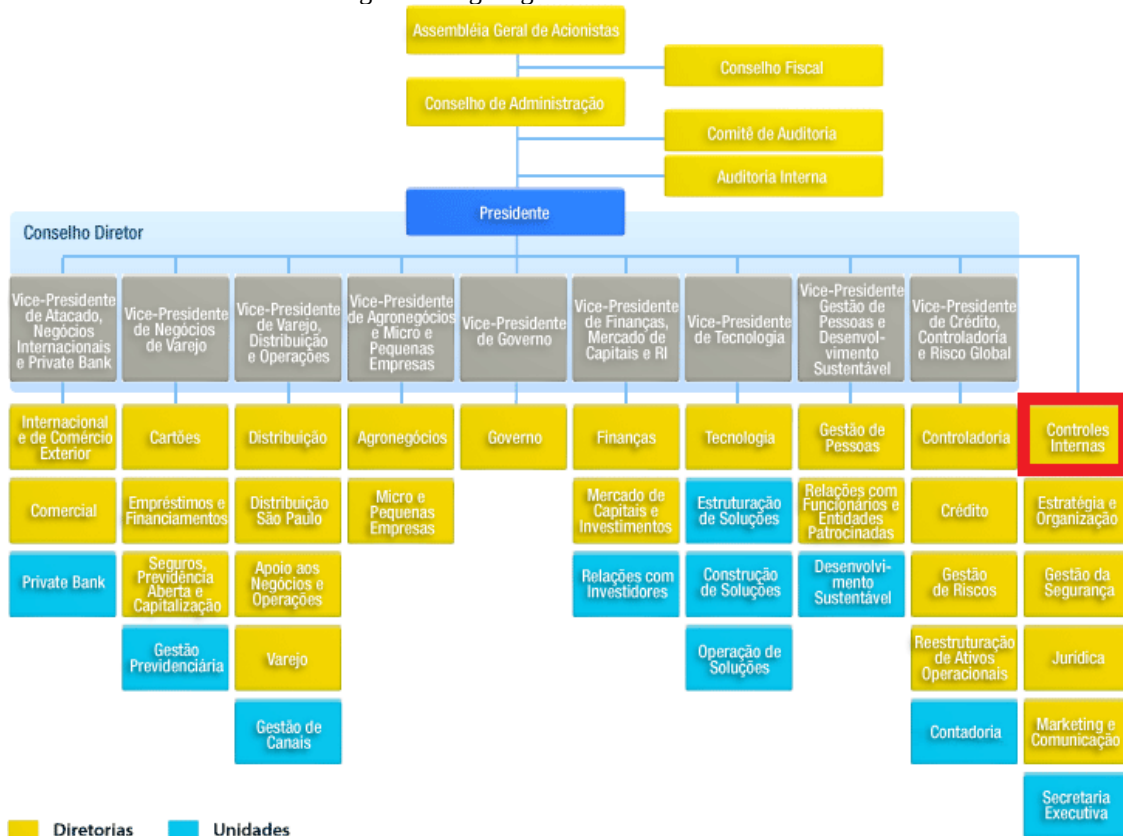
Para ser efetiva como linha de defesa, ela deve ter estatura suficiente para com líderes e gestores operacionais através da organização. A estatura provém da autoridade e linhas de reporte direto com a direção da organização (THE IIA, 2013, tradução nossa).

3.2.10. Conforme trecho acima, conclui-se que a fragmentação da 2ª linha de defesa por toda a extensão da organização prejudica seu reporte direto e a imperatividade de suas decisões.

3.2.11. A título de exemplo, apresenta-se a seguir o organograma do Banco do Brasil, sociedade de economia mista com ações negociadas em bolsa de valores:

¹¹ O modelo anterior concentrava-se exclusivamente em ações defensivas, em vez de uma abordagem mais proativa à identificação, análise e preparação para oportunidades e ameaças, e sugeria estruturas rígidas com tendência de silos operacionais, que podem ser menos eficientes e eficazes. Com a revisão, atribuir, separar e combinar funções deve ser uma decisão tomada pelos corpos administrativos de cada organização, considerando os desejos e orientações dos *stakeholders*, bem como as expectativas regulatórias e requisitos legais. Mas exige uma estreita coordenação entre os colaboradores, para evitar silos e, ao mesmo tempo, garantir que não resulte na combinação de funções conflitantes.

Figura 4: Organograma do Banco do Brasil



Fonte: Relatório Anual do Banco do Brasil

3.2.12. O destaque no organograma indica a existência de uma unidade denominada Controles Internas (sic). Tal unidade concentra em si as atribuições da 2ª linha de defesa. Ressalte-se a linha de reporte direto ao presidente da entidade e a separação da unidade de auditoria interna.

3.2.13. Apesar de o Banco do Brasil ser uma Sociedade Anônima e almejar a geração de lucro, seu nível de aperfeiçoamento institucional o alça à condição de exemplo a ser seguido por quaisquer entidades da administração pública.

3.2.14. Conforme o Manual de Organização do CNJ, as unidades que mais se assemelham com a 2ª linha de defesa são a Assessoria Jurídica - AJU e o Departamento de Gestão Estratégica - DGE.

3.2.15. Todavia, o modelo utilizado no CNJ ainda é pouco aprimorado, uma vez que, na prática, conta com apenas duas linhas de defesa (a 1ª e a 3ª).

3.2.16. Atualmente, existem atividades típicas da 2ª linha/camada de defesa desempenhadas por unidades dispersas na estrutura do órgão. Entre vários outros casos, citem-se como exemplos:

Quadro 1: Atividades de 2ª linha de defesa descentralizadas

Atividade	Unidade que a desempenha
Assessorar unidades na elaboração de instruções de trabalho e de manuais de rotina	Seção de Gestão de Processos (SEGEP/DGE)
Redigir minuta ou realizar revisão de atos normativos por solicitação	Seção de Organização e Normatização (SEORG/DGE)
Registrar a Conformidade de Registros de Gestão, no Sistema SIAFI	Diretoria-Geral - DG
Registro de conformidade contábil e elaboração de Demonstrações Contábeis	Seção de Contabilidade (SCONT/SOF)
Apreciar e assinar Relatório de Gestão Fiscal - RGF	Secretaria de Auditoria - SAU
Apreciar Legalidade de Atos de Admissão e encaminhar ao TCU	Secretaria de Auditoria - SAU
Avaliar os projetos básicos e termos de referências dos setores	Seção de Elaboração de Editais (SEEDI/SAD)
Examinar previamente as dispensas e inexigibilidades de licitação	Assessoria Jurídica - AJU

Fonte: Elaboração própria

3.2.17. A Resolução CNJ n. 309, de 11 de março de 2020, ao aprovar as diretrizes técnicas das atividades de auditoria interna governamental do Poder Judiciário - DIRAUD-Jud, corrobora práticas internacionais que valorizam a observância das diferenças conceituais entre controle interno e auditoria interna, de forma a não atribuir atividades de cogestão à unidade de auditoria interna. É perceptível que as atividades citadas na tabela do parágrafo precedente têm potencial de comprometer a independência de atuação do auditor.

3.2.18. A ausência da formalização da 2ª linha de defesa, não raras vezes, leva os gestores a intentar que a unidade de auditoria interna supra essa lacuna. Tal condição pode

implicar em cogestão, ferir a independência da 3ª linha de defesa e vai de encontro a todo arcabouço teórico aqui apresentado.

3.2.19. Por fim, cabe destacar que o então Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão e a Controladoria-Geral da União editaram a Instrução Normativa Conjunta n. 1/2016, que sugere a criação de uma instância competente para risco, qualidade, controle e conformidade, a saber:

Art. 6º Além dos controles internos da gestão, os órgãos e entidades do Poder Executivo federal podem estabelecer instâncias de segunda linha (ou camada) de defesa, para supervisão e monitoramento desses controles internos. Assim, **comitês, diretorias ou assessorias específicas para tratar de riscos, controles internos, integridade e compliance, por exemplo, podem se constituir em instâncias de supervisão de controles internos.**

(...)

Art. 22. Riscos e controles internos devem ser geridos de forma integrada, objetivando o estabelecimento de um ambiente de controle e gestão de riscos que respeite os valores, interesses e expectativas da organização e dos agentes que a compõem e, também, os de todas as partes interessadas, tendo o cidadão e a sociedade como principais vetores.

Art. 23. Os órgãos e entidades do Poder Executivo federal **deverão instituir, pelos seus dirigentes máximos, Comitê de Governança, Riscos e Controles.**

§ 1º No âmbito de cada órgão ou entidade, o Comitê deverá ser composto pelo dirigente máximo e pelos dirigentes das unidades a ele diretamente subordinadas e **será apoiado pelo respectivo Assessor Especial de Controle Interno.** (MPOG, CGU, 2016) (grifos nossos)

3.2.20. O Tribunal de Contas da União, no Acórdão TCU - Plenário n. 1035/2018, determinou que o normativo mencionado no parágrafo precedente fosse observado pelas entidades fiscalizadas e reforçou essa determinação em recente julgado daquela Corte¹².

Trata-se de boa prática administrativa a ser seguida pelo Conselho Nacional de Justiça, que ainda não possui Comitê de Governança, Riscos e Controles ou unidade assemelhada.

3.2.21. Ante o exposto, a equipe de auditoria solicitou, no Relatório Preliminar, manifestação conjunta da Secretaria-Geral, da Secretaria Especial de Programas, Pesquisas e Gestão Estratégica e da Diretoria-Geral, acerca da viabilidade da promoção de tratativas para constituir instância de supervisão de controles internos no CNJ (risco,

¹² Acórdão TCU – Plenário n. 1284/2020.

qualidade, controle e conformidade), na forma de comitê, diretoria ou assessoria específica.

Critérios

- Roteiro de Avaliação da Maturidade em Gestão de Riscos (TCU, 2018);
- Declaração de Posicionamento (IIA, 2013);
- Documento de Exposição – Três Linhas de Defesa (IIA, 2019);
- Resolução CNJ n. 309/2020;
- Instrução Normativa Conjunta n. 1/2016 (MPDg/CGU);
- Acórdão TCU – Plenário n. 1035/2018; e
- Acórdão TCU – Plenário n.1284/2020.

Evidências

- Manual de Organização do CNJ; e
- Fluxogramas de processos de trabalho/*Intranet* (Portal de Gestão de Processos).

Manifestação da unidade auditada

3.2.22. A Secretaria-Geral manifestou sua anuência quanto à situação retratada neste achado, em documento elaborado conjuntamente pela Secretaria-Geral, Secretaria Especial de Programas, Pesquisas e Gestão Estratégica e Diretoria-Geral.

Conclusão da equipe de auditoria

3.2.23. Tendo havido concordância com a situação encontrada, os critérios e as evidências apresentados, a equipe de auditoria expedirá recomendações em consonância com o apresentado nos itens anteriores deste achado.

Recomendações

3.2.24. Diante do exposto, a equipe de auditoria recomenda ao Comitê de Governança Estratégica - CGE, no prazo de 90 dias, que:

3.2.24.1. Avalie a conveniência de constituir instância de supervisão de controles internos, *compliance* e riscos no CNJ, sob forma de comitê ou secretaria, atentando para que a unidade tenha reporte direto ao dirigente máximo da organização e participação obrigatória no fluxo dos processos de trabalho.

3.3. ACHADO 3: NECESSIDADE DE APERFEIÇOAMENTO DA ESTRUTURA ORGANIZACIONAL

Situação identificada

3.3.1. Estrutura organizacional é conceito advindo da administração (ciência social) e traduz a forma como uma entidade aloca seu pessoal e recursos. Uma forma de sistematizar a estrutura organizacional é por meio da departamentalização. Tal metodologia consiste em definir como os setores da entidade serão divididos.

3.3.2. Segundo Matias (2018)¹³, estrutura organizacional “remete à hierarquia da empresa, relação entre líderes e liderados, e divisão de setores, tarefas e cargos”. Ainda segundo o citado professor, a análise da departamentalização está inserida na estrutura organizacional, uma vez que esta abrange também o desenho dos cargos e funções.

3.3.3. Diversos estudos acadêmicos demonstram os benefícios de se possuir uma estrutura organizacional adequada. Por exemplo, o trabalho de Periotto e Oliveira (2012)¹⁴ elencou alguns desse benefícios, a saber:

- Identificação das tarefas necessárias;
- Organização das funções e responsabilidades;
- Informações, recursos, e *feedback* aos empregados;
- Medidas de desempenho compatíveis com os objetivos; e
- Condições motivadoras.

3.3.4. Schultz (2019)¹⁵ aponta ainda a importância da estrutura organizacional estar ligada à missão, visão e valores da entidade, nos seguintes termos:

(...) a estrutura organizacional é parte fundamental para você começar a organizar seus movimentos, buscando conquistar tudo aquilo que foi descrito no planejamento estratégico.

Ter, com clareza, as pessoas envolvidas e os seus papéis, é vital para que se tenha em mente as responsabilidades, compromissos e funções. Dessa forma, toda a empresa estará estruturada para buscar atingir as metas, respeitando as diretrizes norteadoras e construindo a cultura e a identidade do negócio.

A estrutura organizacional permite que: Funcionários se sintam integrados ao negócio, aumentando sua motivação e engajamento; Processos sejam esclarecidos, melhorando indicadores de desempenho; Indicadores de performance individual sejam criados, além de

¹³ Disponível em <https://blog.inepadconsulting.com.br/tipos-de-estrutura-organizacional/> , acesso em 3/7/2020.

¹⁴ Disponível em <https://administradores.com.br/artigos/estrutura-organizacional-influencia-da-estrutura-na-eficiencia-da-organizacao-de-acordo> , acesso em 3/7/2020.

¹⁵ Disponível em <https://bomcontrole.com.br/estrutura-organizacional/> , acesso em 6/7/2020.

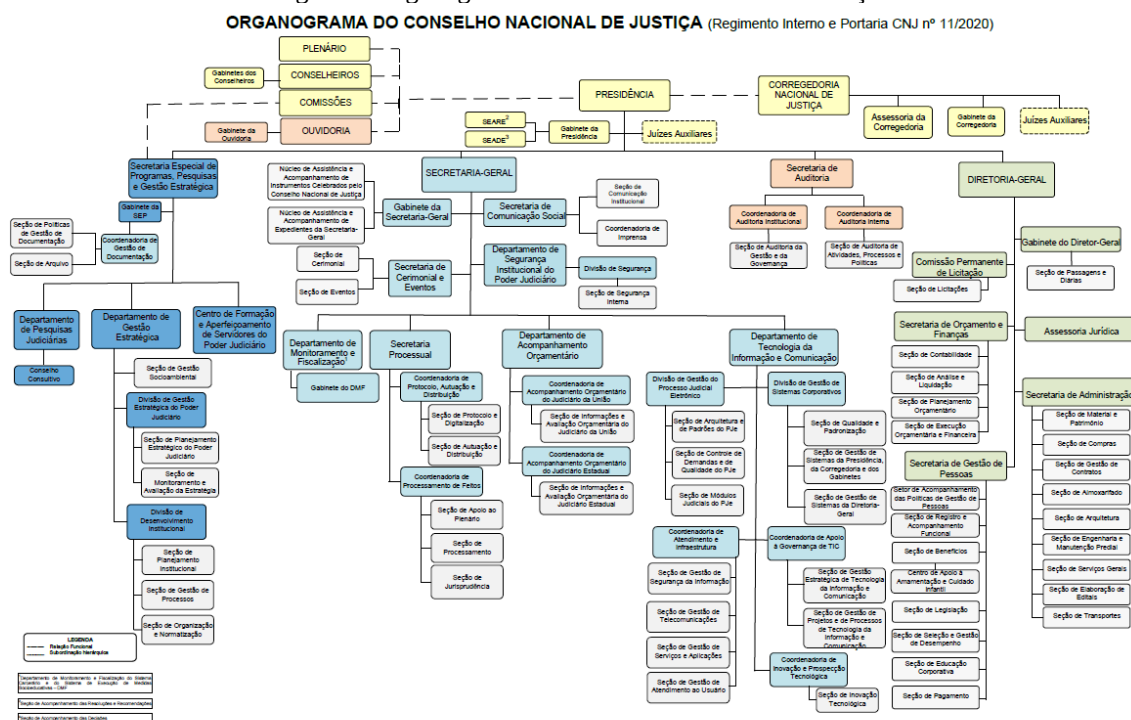
programas de incentivo e recompensas; Analisar excesso ou escassez de recursos; Controlar os resultados da empresa com mais veracidade de dados; Administrar com maior antecedência potenciais riscos à saúde da empresa; Ter uma comunicação eficiente e eficaz, com funcionários e com o mercado; Se diferenciar, criando uma cultura e identidade próprias. (SCHULTZ, 2019)

3.3.5. Dentre a doutrina majoritária, são diferenciados os seguintes tipos de estruturas organizacionais: funcional, divisional, por projetos, em rede e matricial. Cada uma apresenta uma maneira de segregação de unidades e alocação de recursos da entidade.

3.3.6. Todos os modelos possuem vantagens e desvantagens. Não é possível afirmar qual é o melhor modelo de estrutura organizacional, pois, a depender das características da entidade, um tipo pode mostrar-se mais adequado do que outro. Entretanto, uma análise sistemática da organização é capaz de revelar pontos carentes de aperfeiçoamento, independentemente do tipo de estruturação utilizada.

3.3.7. Ao analisar o desenho organizacional do CNJ, por meio de seu organograma, é possível afirmar que se adota o tipo de estrutura funcional.

Figura 5: Organograma do Conselho Nacional de Justiça



Fonte: Manual de Organização do CNJ

3.3.8. Observa-se hierarquia e relações de linha e *staff* entre as unidades do CNJ. Ademais, a divisão entre as unidades é feita em virtude de suas atribuições. Tais características são típicas de uma estrutura funcional.

3.3.9. Em contrapartida, é praxe no Conselho a criação de colegiados temáticos (comissões, comitês, grupos de trabalho e afins) para realização de estudos ou solução de problemas pontuais. Tais colegiados são formados por servidores lotados em diferentes unidades do organograma e, entre os participantes, é designado o líder da equipe. Ressalte que nem sempre o líder será proveniente da unidade de maior nível hierárquico.

3.3.10. O funcionamento dos colegiados temáticos e o produto resultante de seus trabalhos denota uma estrutura organizacional por projetos.

3.3.11. Sob uma terceira perspectiva, a estrutura organizacional do CNJ também poderia ser classificada como do tipo por processos. As atribuições singulares deste órgão tornam difícil segregar as unidades entre áreas meio e fim. Por vezes, determinado processo perpassa as mais diversas áreas institucionais até chegar a sua conclusão.

3.3.12. Por apresentar diferentes combinações de estruturas organizacionais, afirma-se que a estrutura organizacional utilizada pelo CNJ é a do tipo matricial. Na tese de doutorado “Contribuição para o desenho organizacional de instituição pública brasileira” consta:

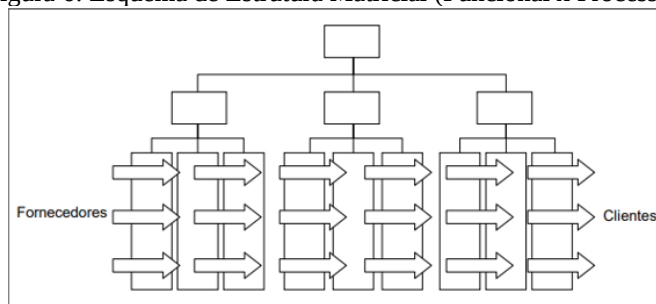
Muitas vezes, no entanto, a adoção da gestão por processos ocorre simultaneamente com a existência de uma estrutura funcional, surgindo como consequência a adoção de uma estrutura híbrida [matricial].

(...)

Um aspecto particular da estrutura matricial é a dupla ou múltipla subordinação. No caso de uma matriz formada pela estrutura funcional com uma estrutura por processos, um dado funcionário responde simultaneamente ao gerente funcional da área técnica em que está alocado e ao gestor do processo ou processos do qual participa. (BIAZZI, 2012)¹⁶

3.3.13. O mencionado trabalho ainda apresenta o desenho abaixo que, com as devidas adaptações nos fornecedores e clientes, poderia representar a estrutura do CNJ:

Figura 6: Esquema de Estrutura Matricial (Funcional x Processos)



Fonte: BIAZZI, 2012

¹⁶ BIAZZI, Monica Rottmann de. **Contribuição para o desenho organizacional de instituição pública brasileira**: estudo de caso no setor de semicondutores. 2012. Tese (Doutorado em Engenharia de Produção) - Escola Politécnica, University of São Paulo, São Paulo, 2012. doi:10.11606/T.3.2012.tde10062013-151352. Acesso em: 09/06/2020.

3.3.14. A equipe de auditoria analisou a estrutura organizacional do CNJ. Foi observado com atenção o organograma do órgão, alterado pela Portaria n. 11/2020, bem como os cargos e as funções das unidades, além das relações hierárquicas dela decorrentes.

3.3.15. Conforme exposto anteriormente, não foi possível afirmar qual o tipo de estrutura organizacional seria melhor para o CNJ. Todavia, considerando a estrutura atual adotada, os exames de auditoria mostraram a necessidade de ajustes, os quais são apresentados nos parágrafos seguintes.

3.3.16. Localizados diretamente abaixo da Presidência, o CNJ possui 3 ramificações principais para o desempenho de suas atividades:

- A Secretaria Especial de Programas, Pesquisas e Gestão Estratégica - SEP;
- A Secretaria-Geral - SG; e
- A Diretoria-Geral - DG.

3.3.17. A titularidade da SEP e da SG é exercida por membros da magistratura, enquanto a titularidade da DG é exercida por servidor público *stricto sensu* detentor do mais alto cargo judiciário, nível CJ-4, único no CNJ. A análise da utilização de tais cargos não fez parte do escopo desta auditoria.

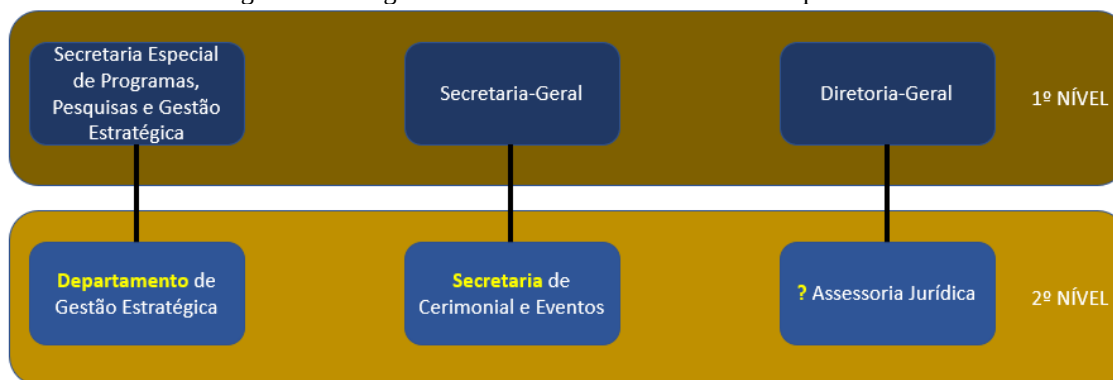
3.3.18. A despeito disso, sob a ótica do desenho organizacional, as três unidades superiores (SEP, SG e DG) foram consideradas hierarquicamente isonômicas, para efeitos da presente análise.

3.3.19. As unidades localizadas diretamente abaixo da SEP, SG e DG têm seus gestores, via de regra, ocupantes de cargos em comissão nível CJ-3, e deveriam, por paralelismo, ser consideradas equivalentes. Além dos Gabinetes da SEP, SG e DG, era de se esperar que as demais unidades equivalentes adotassem a mesma nomenclatura.

3.3.20. Todavia, foram encontrados diversos nomes para essas unidades. As denominações mais usuais são “Secretaria” e “Departamento”, a exemplo da Secretaria de Administração e do Departamento de Acompanhamento Orçamentário. Há, ainda, unidades que não utilizam nenhuma nomenclatura prévia, a exemplo da Assessoria Jurídica e da Comissão Permanente de Licitação.

3.3.21. Algumas particularidades nas nomenclaturas foram observadas, como a ausência de departamentos vinculados à SG e a ausência de secretarias vinculadas à SEP. No entanto, na SG há unidades sob ambas denominações. A figura seguinte ilustra as divergências.

Figura 7: Divergência de nomenclatura em unidades equivalentes



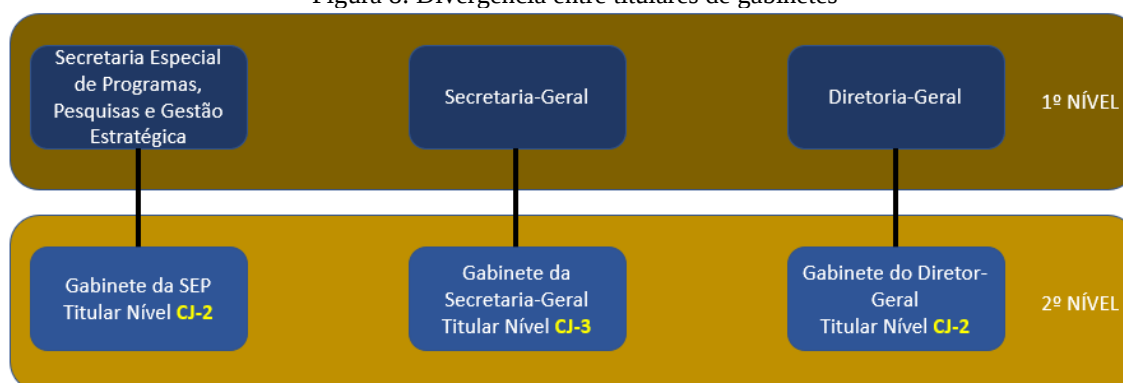
Fonte: Elaboração própria

3.3.22. Outra situação encontrada em análise ao organograma do CNJ foi a não uniformização dos cargos em unidades equivalentes.

3.3.23. As divisões organizacionais recebem o nome referente ao cargo ocupado por seus respectivos titulares. À medida em que as unidades são desdobradas em outras inferiores, é de se esperar que as unidades de nível equivalente sejam geridas por ocupantes de mesmo nível de cargo judiciário.

3.3.24. Entretanto, tal padrão não é observado sequer em unidades de mesma nomenclatura. A figura abaixo ilustra a divergência que ocorre entre os cargos judiciários atribuídos aos chefes de gabinetes da SEP, SG e DG. Pelas características peculiares aos gabinetes, depreende-se que as três unidades detêm atribuições semelhantes, o que não justificaria o desequilíbrio entre os cargos de seus titulares.

Figura 8: Divergência entre titulares de gabinetes

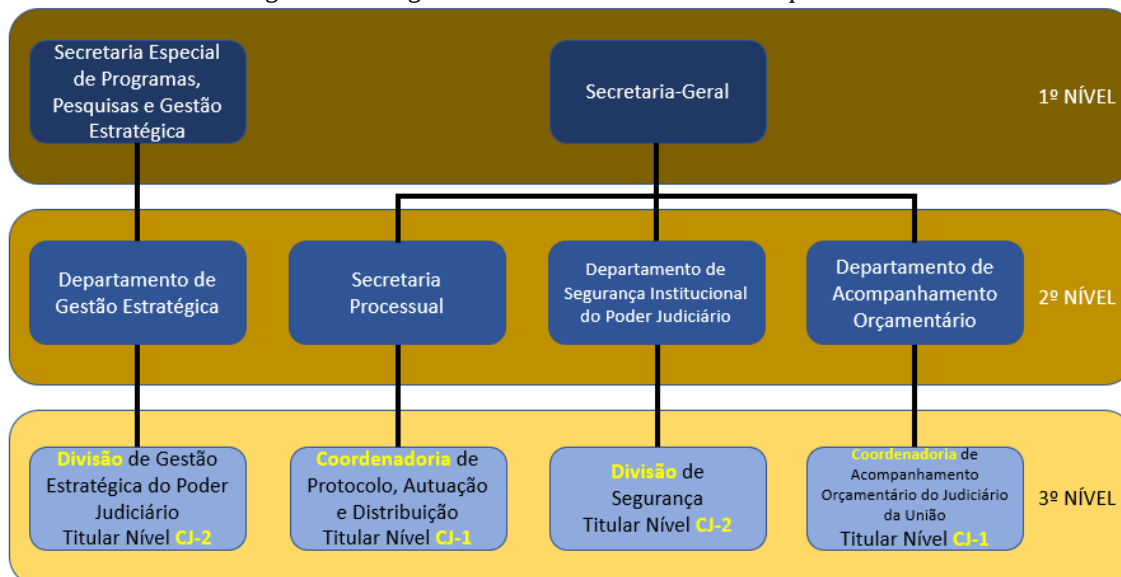


Fonte: Elaboração própria

3.3.25. A não padronização dos cargos de seus titulares causou também divergências na nomenclatura de unidades de nível equivalente. Por exemplo, o Departamento de Gestão Estratégica é composto por unidades denominadas “Divisões”, cujo titular é ocupante de CJ-2. Em contrapartida, a Secretaria Processual é composta por unidades denominadas “Coordenadorias”, cujos titulares são ocupantes de CJ-1. O mesmo cenário é observado

ao se comparar o Departamento de Segurança Institucional do Poder Judiciário e o Departamento de Acompanhamento Orçamentário. A figura abaixo ilustra a situação encontrada.

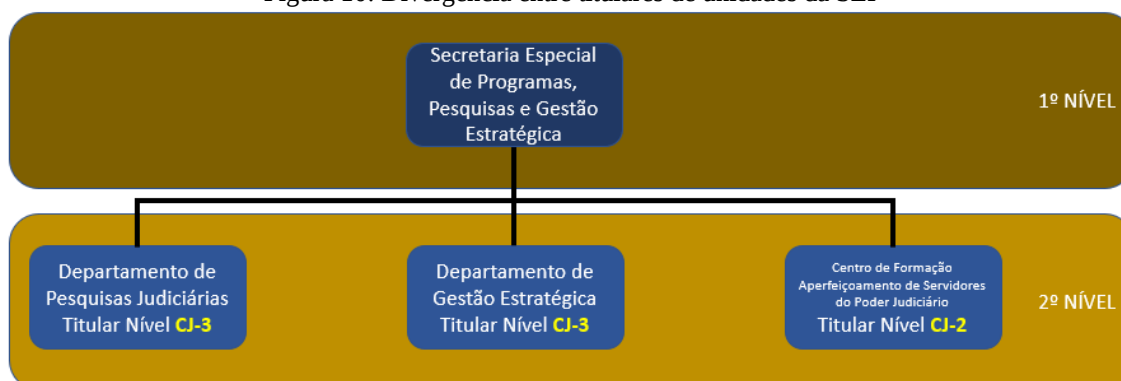
Figura 9: Divergência entre titulares de unidades equivalentes



Fonte: Elaboração própria

3.3.26. Tal situação foi observada entre unidades subordinadas à mesma secretaria, a exemplo da composição da SEP. O Departamento de Pesquisas Judiciárias e o Departamento de Gestão Estratégica são geridos por ocupantes de CJ-3. Entretanto, o Centro de Formação Aperfeiçoamento de Servidores do Poder Judiciário, que exerce suas atribuições junto aos citados departamentos, é gerido por ocupante de CJ-2.

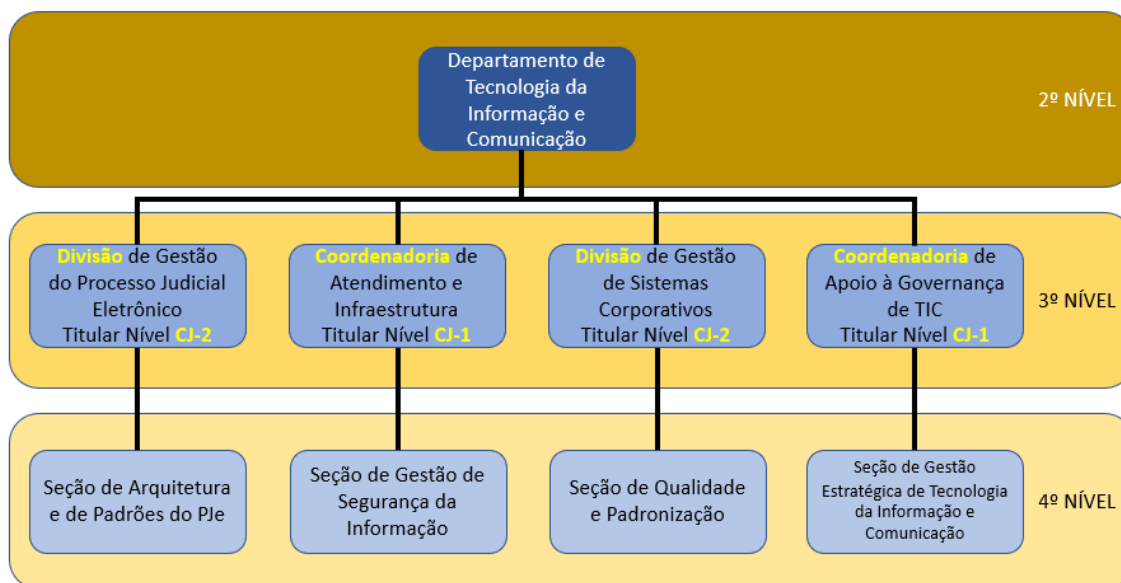
Figura 10: Divergência entre titulares de unidades da SEP



Fonte: Elaboração própria

3.3.27. Situação semelhante foi observada no Departamento de Tecnologia da Informação e Comunicação - DTI, composta tanto por divisões quanto por coordenadorias. Ressalte-se que ambas são compostas por seções, o que denota desequilíbrio organizacional, conforme figura a seguir.

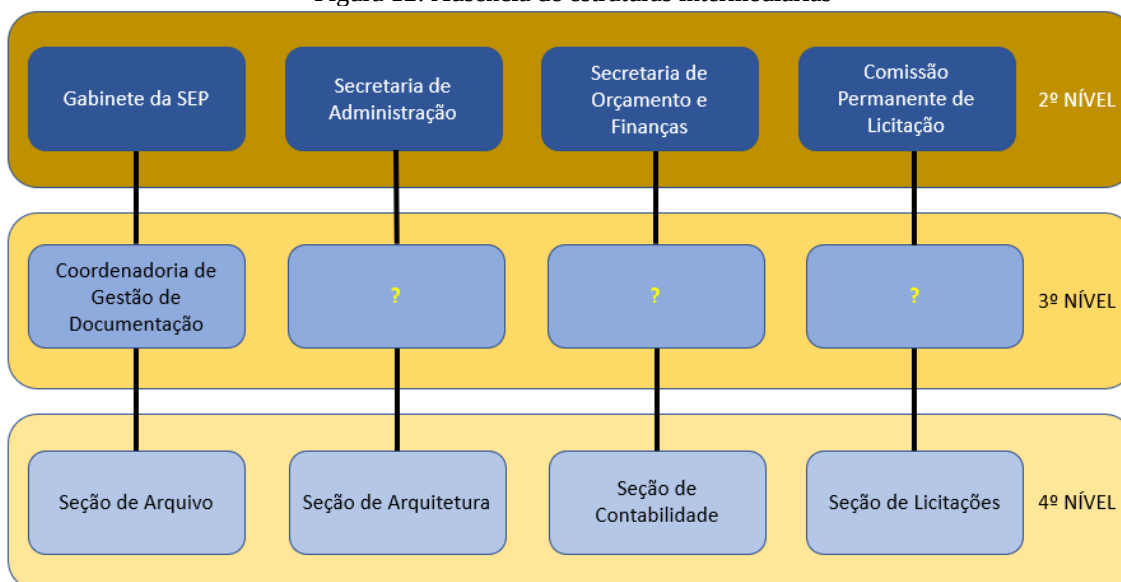
Figura 11: Divergência entre titulares de unidades do DTI



Fonte: Elaboração própria

3.3.28. Foi observada outra situação ainda mais discrepante ao se analisar as unidades subordinadas à Diretoria-Geral. Nesse ramo estrutural do CNJ, constatou-se a completa ausência de unidades hierárquicas de 3º nível. A figura a seguir ilustra tal situação.

Figura 12: Ausência de estruturas intermediárias



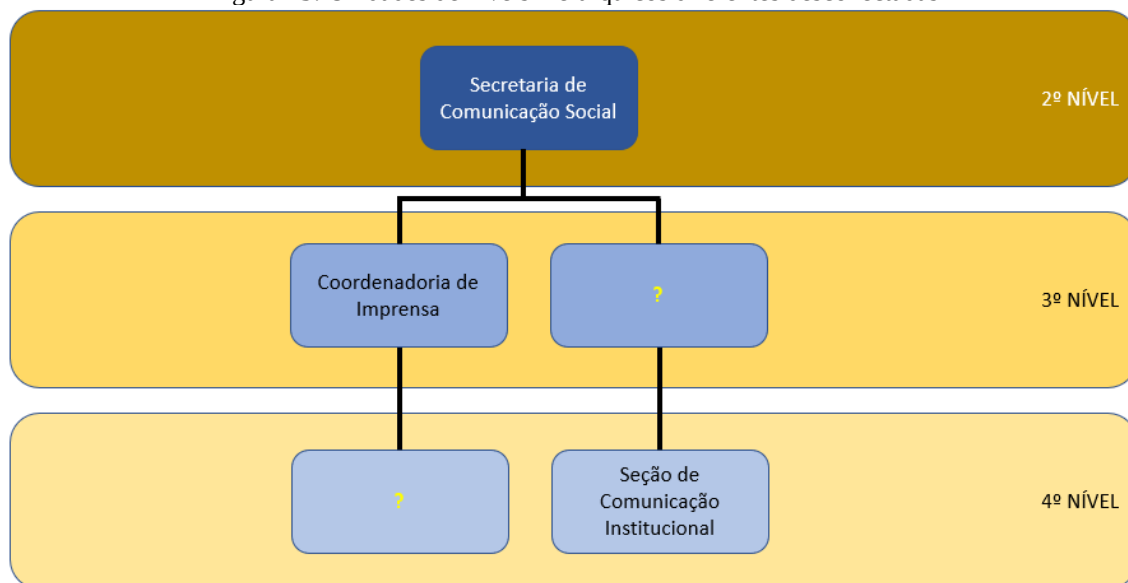
Fonte: Elaboração própria

3.3.29. A ausência de unidades intermediárias entre as secretarias e as seções apresenta um agravante na Diretoria-Geral. Lá encontram-se as unidades com o maior número de subunidades diretamente vinculadas. A Secretaria de Administração, a Secretaria de

Gestão de Pessoas e a Secretaria de Orçamento e Finanças são compostas por 9, 7 e 4 seções, respectivamente.

3.3.30. Outra situação anômala foi observada na Secretaria de Comunicação Social, onde há unidades de níveis hierárquicos diferentes sem ligação entre si.

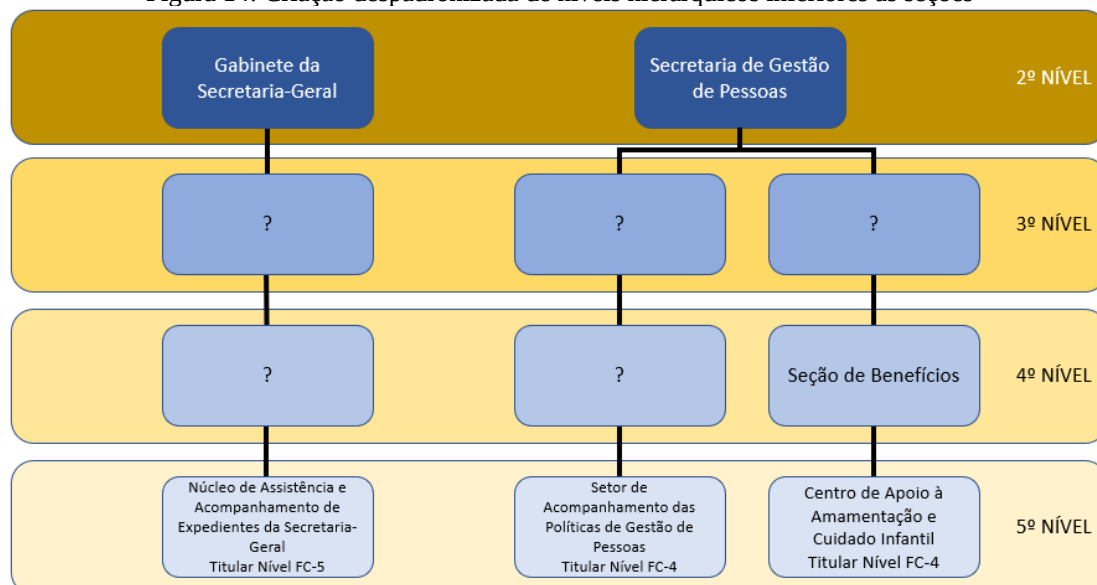
Figura 13: Unidades de níveis hierárquicos diferentes desconectadas



Fonte: Elaboração própria

3.3.31. Por fim, constatou-se a falta de padronização em unidades nos níveis hierárquicos mais baixos. As seções no CNJ são geridas por titulares ocupantes de função comissionada nível FC-6. Entretanto, funções comissionadas de níveis FC-5 e FC-4, geralmente atribuídas a assessores, foram utilizadas para a criação de unidades organizacionais inferiores às seções, possuindo diferentes nomenclaturas.

Figura 14: Criação despadronizada de níveis hierárquicos inferiores às seções



Fonte: Elaboração própria

3.3.32. A falta de estruturação lógica das unidades prejudica o funcionamento sistêmico do órgão. Os aparentes desequilíbrios entre unidades distorcem as relações hierárquicas e dificultam a avaliação de fluxos processuais. Como consequência, surgem conflitos de interesses na distribuição das atribuições, conforme observado ao longo de auditorias realizadas.

3.3.33. Fatores como não uniformização dos nomes utilizados pelas unidades denotam falta de organização sistêmica, que reflete negativamente na imagem do órgão tanto internamente quanto externamente.

3.3.34. A falta de isonomia entre os cargos judiciários atribuídos aos gestores de unidades é fator que compromete o clima organizacional. Destaque-se que, em pesquisa realizada sobre a qualidade de vida no trabalho, a falta de transparência nas designações para cargos comissionados foi apontada como um dos fatores de maior percepção negativa entre os servidores. Ainda sobre a citada pesquisa, foi indicado que as políticas de gestão do CNJ são o maior fator causador de mal-estar no trabalho.

3.3.35. Um clima organizacional ruim é fator causador de ineficiência administrativa. A alta governança é responsável por estabelecer os pilares institucionais da entidade como forma de combater os fatores que potencialmente prejudiquem o bem-estar de seus colaboradores.

3.3.36. Adicionalmente, a padronização dos cargos e funções atribuída aos gestores das unidades pode gerar, ainda, economia orçamentária. A eventual sobra de recursos pode ser utilizada para a criação de novas unidades administrativas em setores carentes de reestruturação.

3.3.37. O advento de normativos, diretrizes e padronização lógica para a estrutura organizacional é uma forma de corrigir os pontos aqui elencados. Entretanto, a equipe de auditoria não localizou documentos com tais subsídios específicos para o CNJ.

3.3.38. Todavia, como forma de boas práticas, cita-se dois normativos relacionados ao tema: o Manual de Estruturas Organizacionais do Poder Executivo Federal e a Resolução CSJT n. 63/2010.

3.3.39. O citado manual, cuja 2ª edição fora publicada em maio de 2019, reúne, em um único documento, diretrizes a serem observadas na estruturação dos órgãos integrantes do Poder Executivo Federal. O objetivo do manual é contribuir para a criação de estruturas padronizadas e assim aprimorar a compreensão das relações hierárquicas e o funcionamento dos órgãos.

3.3.40. Os trechos abaixo foram extraídos do citado manual, o qual apresenta tanto noções teóricas quanto regras práticas:

Deve ser perseguido o aprimoramento do desenho organizacional para o alcance das metas estabelecidas e melhoria do desempenho institucional, com foco no cidadão-usuário dos serviços públicos.

(...)

Diretrizes Gerais:

Durante a elaboração de uma proposta de estrutura regimental ou estatuto é importante observar algumas diretrizes gerais:

(...)

III. O uso da denominação “Assessoria” para designar uma unidade deve restringir-se àquela de assistência direta e imediata Ministro de Estado e ao Secretário-Executivo – a existência de assessores não implica a constituição de unidade administrativa “Assessoria”.

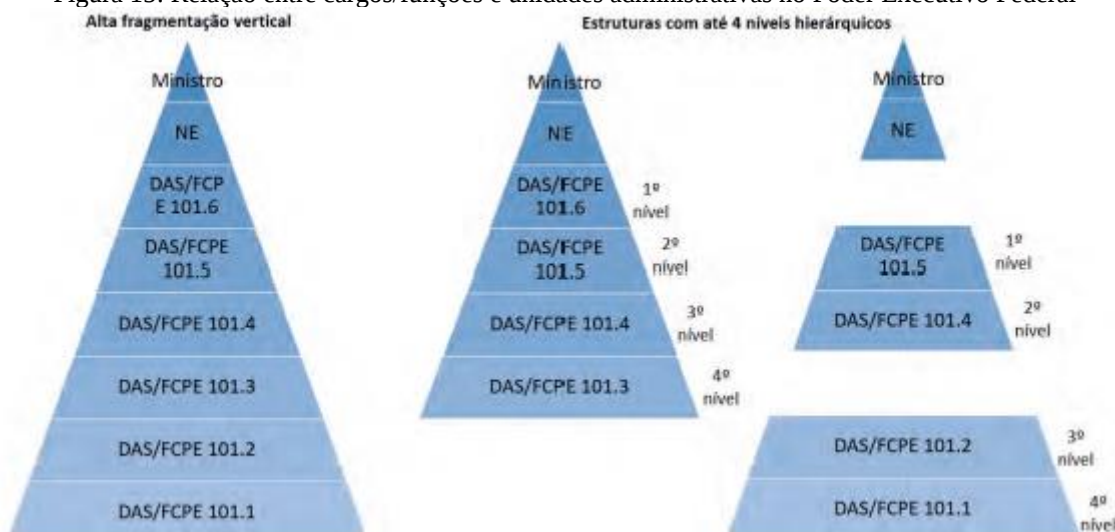
IV. Não deve haver unidades administrativas denominadas “Presidência”, “Vice-Presidência”, “Diretoria-Adjunta”, “Direção”, “Chefia” e outras análogas.

V. A unidade administrativa “Gabinete” deve restringir-se às estruturas de assistência direta e imediata ao dirigente máximo da entidade e deve estar apresentada, tanto no Anexo I como no Anexo II de cargos, como a primeira unidade administrativa da entidade, logo após os cargos de assessoramento da autoridade máxima.

VI. Para unidades descentralizadas não devem ser utilizadas as seguintes denominações: “Secretaria”; “Gabinete”; “Secretaria-Executiva”; “Secretaria de Controle Interno”; “Departamento”; “Diretoria” e “Coordenação-Geral”. (MINISTÉRIO DA ECONOMIA, 2019)

3.3.41. Há ainda, no compêndio, a descrição dos cargos em comissão a serem utilizados nos escalonamentos hierárquicos dos organogramas, conforme figura a seguir.

Figura 15: Relação entre cargos/funções e unidades administrativas no Poder Executivo Federal



Fonte: Manual de estruturas organizacionais do Poder Executivo Federal

3.3.42. O outro normativo encontrado pela equipe de auditoria é a Resolução CSJT n. 63, de 28 de maio de 2010. Essa resolução instituiu a padronização da estrutura

organizacional e de pessoal dos órgãos da Justiça do Trabalho de primeiro e segundo graus.

3.3.43. O artigo 15 da citada resolução assim dispôs:

Art. 15. As unidades administrativas dos Tribunais Regionais do Trabalho observarão a seguinte estrutura hierárquica:
I - Diretoria-Geral, Secretaria-Geral da Presidência e Secretaria-Geral Judiciária, cujos titulares serão retribuídos com CJ-4;
II - Secretarias, cujos titulares serão retribuídos com CJ-3;
III - Coordenadorias, cujos titulares serão retribuídos com CJ-2;
IV - Divisões, cujos titulares serão retribuídos com CJ-1;
V – Núcleos, cujos titulares serão retribuídos com FC-6; e
VI - Seções, cujos titulares serão retribuídos com FC-5. (CSJT, 2010)

3.3.44. O estabelecimento da estrutura hierárquica, conforme feito pelo Conselho Superior da Justiça do Trabalho, evita desequilíbrios e simplifica a compreensão do funcionamento dos órgãos da Justiça do Trabalho.

3.3.45. Apesar das diferenças de funcionamento entre o CSJT e o CNJ, ambos são órgãos colegiados de controle interno do Poder Judiciário. Mesmo assim, observou-se divergência entre os nomes das unidades e os respectivos cargos e funções.

3.3.46. A resolução traz, em seus anexos, a quantidade de servidores a serem lotados, bem como a quantidade de cargos em comissão e funções comissionadas em comparação com a quantidade de processos movimentados na unidade.

3.3.47. Ressalte-se que a ausência de metodologia para dimensionamento da força de trabalho no CNJ resultou em achado próprio no Relatório de Auditoria 2020/001 – Gestão da Força de Trabalho.

3.3.48. Com as devidas adaptações, os dois normativos citados poderiam ser utilizados como parâmetro para a solução das deficiências constatadas.

3.3.49. Ante a situação exposta no presente achado, a equipe de auditoria solicita manifestação conjunta por parte da Secretaria Especial de Programas, Pesquisas e Gestão Estratégica, da Secretaria-Geral e da Diretoria-Geral a respeito da necessidade de aperfeiçoamento da estrutura organizacional do CNJ.

CrITÉRIOS

- Literatura sobre estrutura organizacional;
- Manual de Estruturas Organizacionais do Poder Executivo Federal; e
- Resolução CSJT n. 63/2010.

Evidências

- Portaria CNJ n. 11/2020.

Manifestação da unidade auditada

3.3.50. Na manifestação conjunta, houve consentimento frente à situação relatada no presente achado.

Conclusão da equipe de auditoria

3.3.51. Dada a concordância com os critérios apresentados e a situação encontrada, a equipe de auditoria expediu recomendações em consonância com o apresentado nos itens anteriores.

Recomendações

3.3.52. Diante do exposto, a equipe de auditoria recomenda ao Comitê de Governança Estratégica, no prazo de 90 dias, que:

3.3.52.1. Avalie a conveniência e oportunidade de reestruturar o organograma do Conselho Nacional de Justiça, atentando para os seguintes aspectos:

- a) Padronização da nomenclatura em unidades em níveis hierárquicos paralelos;
- b) Padronização dos níveis dos cargos ocupados por chefes de gabinetes em níveis hierárquicos paralelos; e
- c) Padronização dos níveis dos cargos ocupados por titulares de unidades hierarquicamente escalonadas;

3.3.52.2. Avalie a conveniência e oportunidade de elaborar normativo interno estabelecendo normas a serem observadas na estruturação orgânica do CNJ, a exemplo do Manual de Estruturas Organizacionais do Poder Executivo Federal e Resolução CSJT n. 63/2010.

3.4. ACHADO 4: AUSÊNCIA DE PROGRAMA DE INTEGRIDADE DO CNJ

Situação identificada

3.4.1. O Decreto n. 9.203/2017, que dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, instituiu o programa de integridade nos órgãos do Poder Executivo, prevê:

Art. 19. Os órgãos e as entidades da administração direta, autárquica e fundacional instituirão programa de integridade, com o objetivo de promover a adoção de medidas e ações institucionais destinadas à prevenção, à detecção, à punição e à remediação de fraudes e atos de corrupção, estruturado nos seguintes eixos:

I - comprometimento e apoio da alta administração;

II - existência de unidade responsável pela implementação no órgão ou na entidade;

III - análise, avaliação e gestão dos riscos associados ao tema da integridade; e

IV - monitoramento contínuo dos atributos do programa de integridade. (Decreto nº 9.203/2017)

3.4.2. Coube ao Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União - CGU estabelecer os procedimentos necessários à estruturação, à execução e ao monitoramento dos programas de integridade dos órgãos do Poder Executivo.

3.4.3. Por ser normativo expedido pelo Poder Executivo, não há vinculação para que o Conselho Nacional de Justiça formalize tal programa de integridade. No entanto, em virtude do grau de relevância do tema, é prudente a utilização do normativo como boas práticas a serem adotadas na implantação do programa de integridade pelo CNJ.

3.4.4. Segundo o manual de implementação do programa de integridade (CGU, 2017), um programa de integridade é o conjunto de medidas e ações institucionais voltadas para a prevenção, detecção, punição e remediação de fraudes e atos de corrupção. Dessa forma, possui enfoque preventivo, pois visa de maneira precípua à diminuição dos riscos de corrupção.

3.4.5. Ainda segundo o citado manual, a gestão da integridade é considerada componente fundamental da boa governança, condição que fornece não apenas legitimidade e confiabilidade, como também eficiência. A gestão da integridade é composta por vários sistemas, entre eles: correição, controles internos, gestão da ética.

3.4.6. Quando tais sistemas funcionam de forma coordenada, facilita os agentes públicos a tomarem decisões em função de critérios técnicos, ao invés de interesses particulares, o que, por sua vez, aumenta a qualidade na prestação dos serviços públicos.

3.4.7. Para a construção de um programa de integridade, é necessário compreender os quatro eixos do programa dispostos no Decreto n. 9.203/2017, art. 19, incisos I a IV. A partir desses eixos é que serão desenvolvidas ações e medidas que darão conteúdo ao programa a ser formalizado por meio de um Plano de Integridade.

3.4.8. A implantação de programa de integridade é mecanismo importante para a prevenção de fraudes e atos de corrupção e vem sendo adotada por outros órgãos desvinculados do Poder Executivo. No Poder Judiciário, verificou-se que o Tribunal de Justiça de Minas Gerais - TJMG e a Escola de Magistratura do Estado do Rio de Janeiro iniciaram a implementação dos seus programas de integridade.

3.4.9. Tendo em vista a relevância do assunto e por ser indicador da boa governança, a equipe de auditoria realizou pesquisa no Sistema SEI e no Portal do CNJ em busca de indícios da existência de um programa de integridade próprio.

3.4.10. Verificou-se que existem ações institucionais voltadas à prevenção de riscos de fraudes e de atos de corrupção no CNJ. Um exemplo a ser citado é o Código de Conduta para Fornecedores de Bens e Serviços do CNJ (Portaria CNJ n. 18/2020). Tal código contém a exigência de programa de integridade pelas empresas fornecedoras de bens e serviços do CNJ (decorrentes da Lei n. 12.846/2013 e do Decreto n. 8.420/2015).

3.4.11. No entanto, não existe ação específica que vise englobar todo o conjunto de atividades e medidas para a construção e a condução de um programa de integridade. Tampouco a atual implementação da gestão de riscos no CNJ abrange o tema integridade.

3.4.12. Dessa forma, a equipe de auditoria questionou a Secretaria-Geral, por meio da SA COAD n. 006/2020, quanto à existência de programa de integridade no CNJ. Em resposta, a SG informou que o CNJ não possui um programa de integridade. Ao mesmo tempo e, antecipando possível recomendação de auditoria, foi publicada a Portaria SG n. 22/2020, instituindo grupo de trabalho para a elaboração do Manual de Programa de Integridade do CNJ.

3.4.13. Tendo em vista a proatividade desta ação, restou à equipe de auditoria aguardar o encerramento das atividades do grupo de trabalho e a apresentação dos resultados para proceder a análise quanto ao direcionamento a ser dado pela alta administração para a implementação efetiva do programa.

3.4.14. Diante do exposto, a equipe de auditoria solicitou à Secretaria-Geral que informasse sobre a existência de plano de continuidade para implantação do programa de integridade, após a apresentação dos resultados obtidos pelo grupo de trabalho criado para formalizar o Programa de Integridade do CNJ.

Critérios

- Decreto n. 9203/2017;
- Manual para Implementação de Programas de Integridade - CGU; e
- Referencial de combate a fraude e corrupção – aplicável a órgãos e entidades da administração pública – TCU – 2ª edição.

Evidências

- Sistema SEI;
- Portal do CNJ; e
- Solicitação de Auditoria SA COAD n. 06/2020.

Manifestação da unidade auditada

3.4.15. Em sua resposta, a Secretaria-Geral informou que:

O Manual de Integridade do CNJ está em fase de elaboração. Foi instituído grupo de trabalho para tal fim (Portaria SG n 22, de 10 de junho de 2020). As ações desenvolvidas pelo referido grupo de trabalho podem ser acompanhadas no Processo SEI 05092/2020. (SG, 2020)

Conclusão da equipe de auditoria

3.4.16. De acordo com o Processo SEI n. 5092/2020, o prazo para a conclusão e apresentação dos resultados do grupo de trabalho foi prorrogado, em 10/11/2020, por mais sessenta dias.

3.4.17. Dessa forma, cabe à Secretaria-Geral aguardar os resultados para poder tomar as providências relativas à implementação do Programa de Integridade do CNJ.

Recomendações

3.4.18. Diante do exposto, a equipe de auditoria recomenda à Secretaria-Geral, no prazo de 90 dias, que:

3.4.18.1. Elabore plano de ação com vistas a promover a continuidade na implantação do Programa de Integridade do CNJ.

3.5. ACHADO 5: OPORTUNIDADES DE MELHORIAS NOS COLEGIADOS TEMÁTICOS DO CNJ

Situação identificada

3.5.1. A Instrução Normativa CNJ n. 58/2014 dispõe sobre a constituição e gestão dos comitês e grupos de trabalho no âmbito do Conselho Nacional de Justiça, diferenciando as duas espécies de colegiados e estabelecendo os requisitos para constituição, funcionamento e encerramento dessas duas formações.

3.5.2. Baseado na citada instrução normativa, a equipe de auditoria analisou comitês e grupos de trabalho criados por meio de portarias entre 2016 e 2019, a fim de identificar se os critérios estabelecidos foram cumpridos.

3.5.3. No período de 2016 a 2019, verificou-se, na *intranet* do CNJ, área de atos normativos e nos boletins de serviço, a publicação de 217 portarias relacionadas à criação e à alteração da composição ou do prazo de vigência de comitês e de grupos de trabalho.

3.5.4. Desse total, a equipe de auditoria identificou que 102 portarias tratavam da alteração na composição ou da prorrogação do prazo (47% das portarias expedidas). Tais portarias foram descartadas da amostra a ser verificada. Em seguida, foi analisado um rol de 73 portarias, as quais dispunham sobre a criação e instituição de comitês ou grupos de trabalho.

3.5.5. Ressalte-se que, no presente trabalho de auditoria, optou-se por utilizar a expressão “colegiado temático” para referir-se, em sentido amplo, tanto aos grupos de trabalho quanto aos comitês.

3.5.6. A compilação dos resultados segue abaixo:

Gráfico 1: Portarias referentes à criação ou alteração de colegiados no CNJ



Fonte: Elaboração própria

Gráfico 2: Portarias referentes à criação ou alteração de colegiados por unidade de expedição

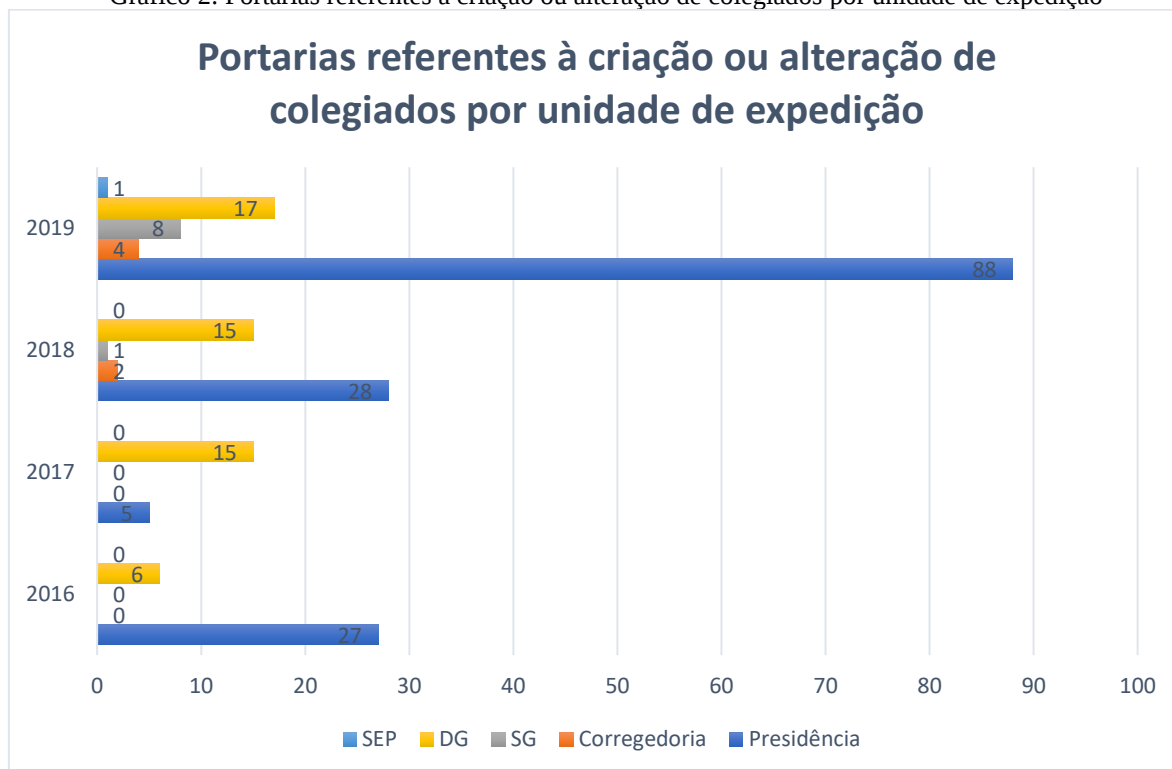
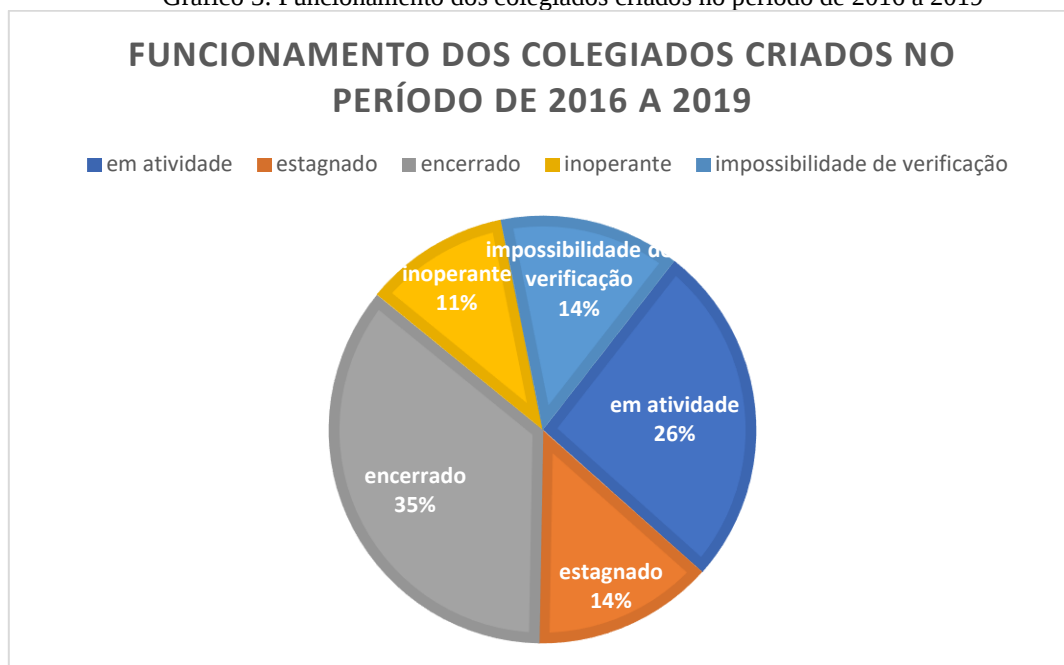


Gráfico 3: Funcionamento dos colegiados criados no período de 2016 a 2019



3.5.7. Analisando o Gráfico 1, verifica-se uma tendência crescente no número de colegiados temáticos. Não foi possível identificar a(s) causa(s) de tal aumento. Porém, é necessário identificá-las de modo a verificar a inevitabilidade em se criar colegiados.

3.5.8. É importante também buscar os motivos que desencadeiam a publicação de quantitativo expressivo de portarias alterando a composição ou prorrogando os prazos dos colegiados. Conhecer as causas de tantas alterações pode fornecer subsídios para mitigá-las e tornar a condução dos trabalhos mais célere e contínua. Isso pode ser alcançado pelo estabelecimento de critérios na escolha de membros ou pela definição de prazos de vigência adequados.

3.5.9. Quanto ao cumprimento dos critérios estabelecidos na Instrução Normativa CNJ n. 58/2014, verificou-se que 43,83% das portarias não definiam o prazo para início e encerramento das atividades, e 97,26% não estabeleciam as atribuições e responsabilidades dos coordenadores, estando em desconformidade com o disposto nos incisos III e IV do art. 3º da Instrução Normativa CNJ n. 58/2014:

Art. 3º Os atos de instituição de comitês ou grupos de trabalho devem dispor, obrigatoriamente, sobre:

(...)

III – prazo para início e encerramento das atividades;

IV – atribuições e responsabilidades do coordenador do comitê ou do grupo de trabalho, devendo incluir, entre outras:

- a. Organizar o comitê ou grupo de trabalho;
- b. Elaborar o plano de trabalho;
- c. Divulgar as atividades do comitê ou do grupo de trabalho;
- d. Produzir relatórios de desempenho;
- e. Apresentar os resultados obtidos e publicá-los no portal do CNJ. (CNJ, 2014)

3.5.10. Infere-se que o significativo número de portarias sem definição de prazo de vigência decorre do fato de parte dos comitês possuir caráter permanente. Tal ideia é corroborada pelo Anexo I da Instrução Normativa CNJ n. 58/2014 que relaciona diversos comitês e grupos de trabalho com prazo indeterminado.

3.5.11. Entretanto, ainda que permanentes, seria adequado o estabelecimento de prazos para apresentação e análise dos resultados obtidos no período e revisão dos membros dos colegiados, já que a composição pode necessitar de ajustes em razão de encerramento de mandatos, mudanças de unidades do CNJ, entre outros.

3.5.12. Ainda, há contradição nas portarias de criação ao deixarem de estabelecer prazos de vigência para grupos de trabalho uma vez que o §1º do art. 1º da Instrução Normativa define grupo de trabalho como o agrupamento de indivíduos, com papéis interdependentes, reunidos para a realização de tarefas específicas e de **duração temporária**.

3.5.13. Ademais, a ausência de delimitação de prazos pode predispor a baixa atuação ou inatividade dos colegiados caso não sejam estabelecidos controles para a verificação do seu efetivo funcionamento.

3.5.14. Sobre as atribuições dos coordenadores, é importante sua definição nas portarias de instituição dos colegiados para que os coordenadores estejam cientes dos papéis a serem desempenhados na condução dos trabalhos.

3.5.15. Ainda sobre as portarias que instituem colegiados, a equipe de auditoria identificou a criação de grupo de trabalho temporário da Secretaria de Gestão de Pessoas - SGP para atualização das normas do CNJ. Todavia, tal grupo de trabalho não foi devidamente formalizado. Apesar de o Processo SEI n. 11.200/2018 conter minuta da portaria de criação e diversos registros das atividades do grupo, não foi encontrada a publicação do ato que o instituiu.

3.5.16. Quanto ao funcionamento dos colegiados, verificou-se que 18 deles encontram-se sem atividade. Para efeito de entendimento do gráfico, os colegiados que aparentemente suspenderam suas atividades (13,69%) são denominados estagnados e, aqueles que não demonstraram documentalmente o início de suas atividades (10,95%), são denominados inoperantes.

3.5.17. Exemplo de colegiado inoperante consiste no Comitê de Gestão de Riscos, criado pela Portaria DG n. 277/2019 e suas alterações (Portarias DG n. 340/2019 e n. 41/2020). Apesar de constarem no Processo SEI n. 10831/2017 as indicações dos membros para compor a comissão, até o início de junho de 2020, não foi identificada portaria nomeando os membros do comitê, tampouco registros que indicassem sua atuação.

3.5.18. Quanto ao encerramento dos colegiados, verificou-se que 10,96% excederam o prazo determinado para funcionamento, mesmo naqueles que tiveram sua duração prorrogada. O vencimento dos prazos pode decorrer da falta de planejamento dos membros na execução das atividades, inobservância do prazo pelo colegiado, prazo exíguo na portaria de criação e/ou prorrogação, excessiva alteração de membros da comissão, entre outros. Assim, denota-se a necessidade de investigação das causas para mitigar futuras ocorrências.

3.5.19. O percentual de colegiados que excederam seu prazo de duração poderia ser ainda maior, tendo em vista que a formalização deficiente de suas atividades prejudicou a análise por parte da equipe de auditoria. Ademais, nem todas as portarias de criação dos

colegiados estabeleceram prazo para início e encerramento das atividades, conforme preconizou o art. 3º, III, da Instrução Normativa CNJ n. 58/2014.

3.5.20. Quanto ao atendimento da finalidade, foi possível identificar os trabalhos de 26 colegiados encerrados. Desses, 23 atenderam à finalidade, 2 atenderam parcialmente e 1 não foi possível a verificação. Dessa forma, entende-se que grande parte dos colegiados concluídos apresentam resultados e cumprem o que lhes foi atribuído.

3.5.21. De modo geral, pode-se concluir que são necessários ajustes em todo o processo relacionado ao funcionamento dos colegiados temáticos do CNJ, desde sua criação até o encerramento.

3.5.22. Primeiro, seria recomendável a avaliação da instrução normativa vigente a fim de verificar a necessidade de adequações ao normativo, promovendo uma melhor definição das espécies de colegiado, de modo a prever a existência de comissões temporárias.

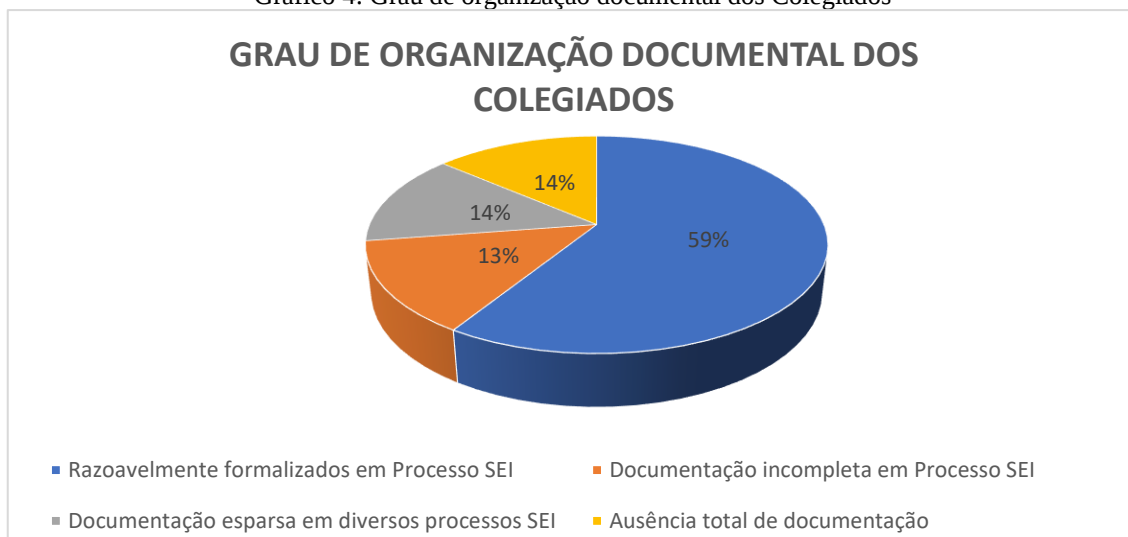
3.5.23. Ainda, aprimorar os requisitos básicos para a constituição dos colegiados, uma vez que a definição de prazos e das atribuições dos coordenadores não vem sendo obedecidas nos atos de criação.

3.5.24. Exemplo de normativo similar que abrange as questões abordadas e pode auxiliar na decisão de promover alterações no texto da instrução normativa vigente é a Portaria TSE n. 662/2016.

3.5.25. Outro ponto importante diz respeito ao acompanhamento do funcionamento dos colegiados. Em resposta às Solicitações de Auditoria SA COAD n. 04/2020 e n. 05/2020, a Diretoria-Geral - DG e a Secretaria Especial de Programas, Pesquisas e Gestão Estratégica - SEP informaram que realizam o acompanhamento do quantitativo de colegiados criados e verificam a sobreposição das temáticas para evitar a criação de grupos com temáticas iguais ou similares. A DG complementou a resposta informando que monitora o funcionamento por meio de processos abertos no Sistema SEI.

3.5.26. Apesar das respostas mencionadas, a equipe de auditoria constatou deficiências na formalização e na organização no Sistema SEI dos registros das atividades e dos resultados, principalmente nos colegiados de caráter permanente, nos quais não há um registro periódico das atividades desenvolvidas, sugerindo falhas no acompanhamento dos colegiados. Pontos que corroboram a deficiência na formalização e na organização são apresentados no Gráfico 4, abaixo, e nos parágrafos seguintes.

Gráfico 4: Grau de organização documental dos Colegiados



Fonte: Elaboração própria

3.5.27. Primeiro, observou-se a ausência de relatório parcial nos colegiados analisados que possuíam duração superior a seis meses, o que contraria a Instrução Normativa CNJ n. 58/2014.

3.5.28. Além disso, a equipe de auditoria deparou-se com a deficiente organização dos processos no Sistema SEI, o que dificultou a verificação da efetiva atuação dos colegiados. Essa deficiência representou 41% da amostra, que foi dividida em três categorias de formalização documental, a saber:

- a) incompleta, em que se observou falta de algum documento relevante no Sistema SEI mas que permitiu relativa análise quanto ao funcionamento do colegiado, correspondendo a 13%;
- b) esparsa, em que haviam poucos registros no Sistema SEI, espalhados por diferentes processos, dificultando a análise quanto ao funcionamento do colegiado, correspondendo a 14%; e
- c) ausente, em que não haviam quaisquer registros no Sistema SEI, impossibilitando a análise pela equipe de auditoria, correspondendo a 14% da amostra.

3.5.29. Observou-se também que, em 14 dos 73 colegiados analisados, não foram identificados processos no Sistema SEI destacados para registro de suas atividades, ainda que exista indícios da sua atuação em documentos esparsos no Sistema SEI. Cabe ressaltar que dos 30 colegiados criados pela Diretoria-Geral, somente um não possuía Processo SEI relacionado.

3.5.30. Apesar de os outros 59 colegiados estarem relacionados a um Processo SEI, verifica-se que não há padronização do registro das atividades, havendo tanto documentos inseridos nos processos que resultaram na criação do colegiado quanto Processos SEI abertos especificamente para tratar das ações atribuídas ao colegiado.

3.5.31. A padronização nos registros e a adoção de controles para verificação de atuação, cumprimento de prazos, apresentação de relatórios parciais em colegiados permanentes e relatórios finais nos demais colegiados são de suma importância para que não haja atraso nos prazos, desvios da finalidade ou ineficácia dos trabalhos.

3.5.32. Buscando aperfeiçoar o funcionamento de seus próprios colegiados temáticos, o Tribunal Regional do Trabalho do Estado de Minas Gerais - TRTMG e o Conselho Superior da Justiça do Trabalho - CSJT desenvolveram o projeto estratégico denominado “Governança dos colegiados temáticos”. Tal trabalho pode ser utilizado para embasar melhorias a serem desenvolvidas nos colegiados do CNJ.

3.5.33. Esse projeto apontou os principais aspectos que prejudicam o desempenho dos colegiados daquele órgão: sobreposição de matérias, superdimensionamento, reporte deficiente, baixa transparência e pouca sinergia. Com base nesses aspectos, foram propostas algumas medidas, entre elas: remodelagem dos colegiados visando a padronização, organização das informações e transparência no portal do órgão.

3.5.34. Diante do exposto, a equipe de auditoria solicitou à Secretaria-Geral, à Secretaria Especial de Programas, Pesquisas e Gestão Estratégica e à Diretoria-Geral manifestação conjunta, sobre os pontos abordados no presente achado.

CrITÉRIOS

- Instrução Normativa CNJ n. 58/2014;
- Portaria TSE n. 662/2016; e
- Projeto estratégico “Governança dos colegiados temáticos” - TJMG e CSJT.

Evidências

- Atos normativos – *intranet* do CNJ;
- Boletins de Serviço do CNJ;
- Sistema SEI / Processos SEI; e
- Solicitações de Auditoria SA COAD n. 04/2020, 05/2020 e 06/2020.

Manifestação da unidade auditada

3.5.35. Em resposta, a Secretaria-Geral informou que:

Manifesto anuência da situação retratada no Achado n. 5 do relatório preliminar de auditoria. (SG, 2020)

Conclusão da equipe de auditoria

3.5.36. Ante a manifestação, entende-se que a Secretaria-Geral está de acordo com os apontamentos realizados no presente achado pela equipe de auditoria.

3.5.37. Porém, com a criação do Comitê de Governança Estratégica, por meio das Portarias n. 201/2020 e n. 237/2020, as recomendações emanadas serão encaminhadas para o citado comitê.

Recomendações

3.5.38. Diante do exposto, a equipe de auditoria recomenda ao Comitê de Governança Estratégica, no prazo de 90 dias, que:

3.5.38.1. Avalie a necessidade de adequações na Instrução Normativa CNJ n. 58/2014, de modo a:

- a) Categorizar os tipos de colegiados existentes, tais como comissões temporárias, comitês, grupos de trabalhos, fóruns, entre outros;
- b) Aprimorar os requisitos básicos para a constituição dos colegiados, tais como definição de prazos de funcionamento e atribuições dos coordenadores; e
- c) Padronizar os registros que comprovem o funcionamento dos colegiados.

3.5.38.2. Adote controles e melhore os existentes para acompanhamento do funcionamento dos colegiados – tais como verificação de atuação, cumprimento de prazos, apresentação de relatórios, organização e registro documental das atividades e dos resultados.

3.6. ACHADO 6: AUSÊNCIA DE POLÍTICA DE GESTÃO DE RISCOS

Situação identificada

3.6.1. Preliminarmente, cabe ressaltar que o gerenciamento de riscos está em processo de criação no CNJ há quase cinco anos¹⁷. O último projeto desenhado para sua concretização, objeto de análise pela equipe, tem conclusão prevista para setembro de 2020, segundo informa o Documento SEI n. 0876645. No entanto, tal cronograma não prejudicou a realização de testes de auditoria, nem as constatações relatadas adiante.

3.6.2. Questionada por meio do item 3 da Solicitação de Auditoria SA COAD n. 4/2020, a Diretoria-Geral - DG, explicitou a ausência de política de gestão de riscos para o CNJ:

Apesar de não existir uma política de gestão de riscos para o conjunto do CNJ, a estratégia da DG é implementá-la no âmbito de suas unidades e, por convencimento, ampliá-la para todo o Conselho. Assim, os elementos iniciais necessários que formalizam essa implementação estão contidos na Portaria DG nº 277 (...) No que tange à estratégia desenvolvida para implementação da gestão de riscos foi estabelecido projeto para aprimorar a cultura e práticas de gerenciamento de riscos que pode ser acessado no processo SEI nº 00283/2020. (grifo nosso) (DG, 2020)

3.6.3. De fato, a norma mencionada (Portaria DG n. 277/2019, alterada pelas Portarias DG n. 340/2019 e n. 41/2020) não estabelece as diretrizes para o gerenciamento de riscos no CNJ. Ao instituir o Manual de Gestão de Riscos e criar o Comitê de Gestão de Riscos, no normativo apenas ficaram estabelecidas as competências do comitê, a saber:

- a) Promover a cultura de gerenciamento de riscos no âmbito do CNJ;
- b) Demandar das unidades o aprimoramento do gerenciamento de riscos; e
- c) Propor medidas à autoridade competente acerca de riscos que possam afetar negativamente os serviços prestados pelo CNJ ou sua imagem institucional.

3.6.4. Conclui-se que faltam no órgão a política e as respectivas diretrizes para embasar e conduzir a implantação eficaz do gerenciamento de riscos, instrumentos estes expressamente recomendados a este Conselho pelo Tribunal de Contas da União por meio do Acórdão TCU n. 1.273/2015, conforme transcrito a seguir:

279. Recomendar, com fulcro na Lei 8.443/1992, art. 43, inciso I, c/c RITCU, art. 250, inciso III, à Casa Civil da Presidência da República

¹⁷ O processo de implantação de gestão de riscos iniciou-se por meio do Processo SEI n. 09584/2015, a partir das recomendações contidas no item 11.25 do Relatório de Auditoria n. 3/2015 (0057456).

(em articulação especialmente com o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e com a Controladoria-Geral da União), ao **Conselho Nacional de Justiça** e ao Conselho Nacional do Ministério Público que:

279.1. Elabore um **modelo de governança para as organizações públicas**, prevendo:

(...)

279.1.3. Estabelecimento da **estrutura de gerenciamento de riscos na organização**, contendo a definição da política e do processo de gerenciamento de riscos, o qual incluirá a necessidade do estabelecimento, manutenção, monitoramento e aperfeiçoamento dos controles internos necessários a mitigação dos riscos considerados não aceitáveis; (grifo no original)

3.6.5. A Diretoria-Geral ainda esclareceu que o método que está sendo utilizado para estruturar a gestão de riscos é conhecido por *Management of Risk* (M_o_R). Para capacitar as equipes, por sua vez, afirmou que será oferecido treinamento, começando em junho de 2020, que deverá abarcar os gestores e a grande maioria dos servidores no âmbito da DG, e que possivelmente será estendido aos servidores de outras unidades.

3.6.6. Entretanto, não há qualquer alusão à capacitação de dirigentes deste Conselho. Ressalte-se que cabe aos dirigentes a definição da estratégia para qualquer enfrentamento e ação em gestão de riscos. Note-se que o Acórdão TCU n. 1.273/2015, que recomendou ao CNJ a elaboração de modelo de governança para as organizações públicas, estabeleceu no subitem 279.1.5 que o modelo preveja a “definição explícita de que **o dirigente máximo da organização é o principal responsável pelo estabelecimento da estratégia da organização e da estrutura de gerenciamento de riscos (...)**”.

3.6.7. De acordo com o Manual de Gestão de Riscos do Conselho Nacional de Justiça¹⁸ e com o Processo SEI n. 00283/2020, autuado, por relacionamento, ao Processo SEI n. 10831/2017, o leitor não obtém referências acerca do método de gerenciamento escolhido para a implementação do projeto no CNJ. Consequentemente, não foi exposto o embasamento que motivou a escolha do citado método. O processo mencionado apresenta, basicamente, documentos contendo conceitos e notas introdutórias destinadas à familiarização com o tema, os quais são acompanhados de princípios e de dois processos de trabalho (fluxogramas).

3.6.8. É importante que seja demonstrado pelo menos, quanto à metodologia:

- a) Em que ações efetivas a técnica se desdobra;

¹⁸ Documento SEI n. 0800996; Processo SEI n. 010831/2017.

- b) Se o órgão necessita adaptar sua estrutura organizacional para a absorção plena da metodologia;
- c) Quais benefícios foram alcançados em aplicação do método, em especial por órgãos da administração pública federal; e
- d) Quais situações permitem que sejam criadas estratégias de gerenciamento de riscos independentes e próprias para projetos, processos e/ou unidades, caso venham a se mostrar necessárias.

3.6.9. Por fim, a Diretoria-Geral afirmou esperar que a gestão de riscos “ajude a promover a desburocratização e simplificação de procedimentos, proporcionalmente aos riscos que representam, apoiando a administração a seguir plenamente o disposto no art. 14 do Decreto-Lei nº 200, de 1967”.

3.6.10. A propósito do que trata o parágrafo precedente, consta, ainda, no Processo SEI n. 00283/2020, que são esperados ganhos nos resultados organizacionais das unidades que implementarem a gestão de riscos com reflexos no valor gerado pelo CNJ. Todavia, não foram localizadas informações mais detalhadas a respeito dos esperados benefícios e de como a organização pretende que sejam alcançados.

3.6.11. O Tribunal de Contas da União - TCU, realizou auditoria com o objetivo de verificar se as universidades e os institutos federais possuem mecanismos de gestão de riscos que contribuam para a boa governança e gestão das aquisições públicas. Esse trabalho gerou o Acórdão n. 1035/2018 – Plenário, o qual determinou adoção de providências para sanear inconsistências identificadas, entre elas:

9.1.5. atraso na divulgação e implementação integral da política de gestão de riscos, em desacordo com os arts. 17, caput, 23, § 2º, inc. VII, da Instrução Normativa Conjunta MP-CGU 1/2016;

9.1.6. ausência do mapeamento de riscos da instituição, contrariando o disposto no art. 18, caput, da Instrução Normativa Conjunta MP-CGU 1/2016;

9.1.7. não elaboração e execução de plano de capacitação dos dirigentes e demais servidores em gestão de riscos, configurando inadequação ao disposto nos arts. 17, inc. II, alínea “F”, 23, § 2º, inc. III, da Instrução Normativa Conjunta MP-CGU 1/2016;

9.1.8. não estabelecimento de diretrizes para o gerenciamento de riscos da área de aquisições, bem como a efetiva gestão de riscos dessa área, configurando inadequação aos arts. 25 a 27 da Instrução Normativa MP 5/2017; (grifo nosso) (TCU,2018)

3.6.12. Por essa razão, o TCU dirigiu a seguinte determinação a uma daquelas entidades auditadas:

9.4. determinar (...) que, no prazo de 60 (sessenta dias), **encaminhe ao Tribunal plano de ação** para cumprimento dos itens 9.1, 9.2 e 9.3 deste acórdão, contendo, **no mínimo, as medidas a serem adotadas, as unidades e os responsáveis pelas ações e o prazo previsto para implementação (...).** (TCU, 2018) (grifos nossos)

3.6.13. No recente Acórdão n. 1284/2020, o Plenário do Tribunal de Contas da União reafirmou a necessidade de aferir se o arranjo institucional para a gestão de riscos no IF Goiano atende aos critérios estabelecidos na Instrução Normativa MP-CGU 1/2016. Tal normativo dispõe sobre controles internos, gestão de riscos e governança no âmbito do Poder Executivo federal. O referido acórdão realçou os seguintes questionamentos: se foi instituído o Comitê de Governança e Gestão de Riscos; e se foi criada a política de gestão de riscos.

3.6.14. A gestão de riscos é uma boa prática administrativa a ser seguida pelo Conselho Nacional de Justiça. Conforme admitido pela Diretoria-Geral, este Conselho ainda carece de Política de Gerenciamento de Riscos, mesmo havendo frentes de trabalho dispostas a dotá-lo de aptidão técnica no assunto.

3.6.15. A equipe de auditoria reconhece todas as iniciativas tratadas nos procedimentos ora vigentes¹⁹. Tampouco são ignorados quaisquer dos esforços destinados a capacitar o CNJ para liderar em temas caros à gestão do Poder Judiciário, especialmente em ferramentas estratégicas do sistema de governança, como é a gestão de riscos.

3.6.16. São excertos extraídos da Instrução Normativa Conjunta MP-CGU 1/2016:

Art. 17. A política de gestão de riscos, a ser instituída pelos órgãos e entidades do Poder Executivo federal em até doze meses a contar da publicação desta Instrução Normativa, deve especificar ao menos:

I - princípios e objetivos organizacionais;

II - diretrizes sobre:

a) como a gestão de riscos será integrada ao planejamento estratégico, aos processos e às políticas da organização;

b) como e com qual periodicidade serão identificados, avaliados, tratados e monitorados os riscos;

c) como será medido o desempenho da gestão de riscos;

d) como serão integradas as instâncias do órgão ou entidade responsáveis pela gestão de riscos;

e) a utilização de metodologia e ferramentas para o apoio à gestão de riscos; e

¹⁹ Processos SEI n. 010831/2017, 00283/2020 e 04364/2020. Documentos no grupo da plataforma *Teams* Gestão de Riscos.

f) o desenvolvimento contínuo dos agentes públicos em gestão de riscos; e

III - competências e responsabilidades para a efetivação da gestão de riscos no âmbito do órgão ou entidade.

(...)

Art. 19. O dirigente máximo da organização é o principal responsável pelo estabelecimento da estratégia da organização e da estrutura de gerenciamento de riscos, incluindo o estabelecimento, a manutenção, o monitoramento e o aperfeiçoamento dos controles internos da gestão.

(...)

Art. 23. Os órgãos e entidades do Poder Executivo federal deverão instituir, pelos seus dirigentes máximos, Comitê de Governança, Riscos e Controles.

§ 1º No âmbito de cada órgão ou entidade, o Comitê deverá ser composto pelo dirigente máximo e pelos dirigentes das unidades a ele diretamente subordinadas e será apoiado pelo respectivo Assessor Especial de Controle Interno.

§ 2º São competências do Comitê de Governança, Riscos e Controles:

(...)

II - institucionalizar estruturas adequadas de governança, gestão de riscos e controles internos;

III - promover o desenvolvimento contínuo dos agentes públicos e incentivar a adoção de boas práticas de governança, de gestão de riscos e de controles internos;

(...)

V - promover a integração dos agentes responsáveis pela governança, pela gestão de riscos e pelos controles internos;

(...)

VII - aprovar política, diretrizes, metodologias e mecanismos para comunicação e institucionalização da gestão de riscos e dos controles internos;

VIII - supervisionar o mapeamento e avaliação dos riscos-chave que podem comprometer a prestação de serviços de interesse público;

IX - liderar e supervisionar a institucionalização da gestão de riscos e dos controles internos, oferecendo suporte necessário para sua efetiva implementação no órgão ou entidade;

X - estabelecer limites de exposição a riscos globais do órgão, bem com os limites de alçada ao nível de unidade, política pública, ou atividade;

XI - aprovar e supervisionar método de priorização de temas e macroprocessos para gerenciamento de riscos e implementação dos controles internos da gestão; (MP-CGU, 2016)

3.6.17. Guardadas as proporções, as disposições trazidas no parágrafo anterior constituem ideias auxiliares reservadas para fomentar a Política de Gestão de Riscos a ser implementada no CNJ mas que, em certa medida, precisam estar abrangidas no projeto de implementação da gestão de riscos²⁰. Sendo assim, mostra-se oportuno adequar o plano geral e o cronograma constantes no formulário (Documento SEI n. 0844632).

²⁰ O Decreto n. 9.203, de 22 de novembro de 2017, dispôs sobre a política de governança da administração pública federal e trata, entre outros temas, da gestão de riscos na administração pública. O TCU também aprovou, em 2017, a sua Política de Gestão de Riscos e, desde então, vem adotando ações para

3.6.18. Ademais, a equipe de auditoria aconselha que seja analisada a viabilidade de se aproveitarem os denominados “Registros de Riscos” já elaborados pelas unidades do CNJ, os quais compuseram parte substancial do projeto de gestão de riscos anterior, presentes no Processo SEI n. 10831/2017. Tais documentos podem ser utilizados na nova metodologia, de modo a evitar a duplicidade de trabalhos.

3.6.19. Ressalte-se que não constava na metodologia anterior a utilização de indicadores de desempenho na primeira etapa de implantação do projeto, conforme Processo SEI n. 10831/2017. Optando-se, agora, pelo uso da ferramenta, convém analisar se podem ser aproveitados dados eventualmente catalogados nas unidades que gerenciarão os seus riscos, para construir análises de séries históricas de desempenho, em especial entre os resultados organizacionais obtidos antes e depois da implementação da gestão de riscos.

3.6.20. Por fim, a equipe de auditoria apresenta o sistema informatizado denominado “ÁGATHA - Sistema de Gestão de Riscos e Integridade”. Trata-se de um Sistema gratuito, disponível no Portal do *Software* Público, cuja governança está centralizada no Ministério da Economia. Há também materiais educacionais a respeito da implantação e utilização do sistema disponibilizados gratuitamente.

3.6.21. Sugere-se que a Diretoria-Geral envide esforços para conhecer a ferramenta citada no parágrafo anterior, pois trata-se de uma solução completa que pode direcionar e aperfeiçoar a gestão de riscos no CNJ.

3.6.22. Ante o exposto, a equipe de auditoria solicitou à DG, no Relatório Preliminar, que se manifestasse sobre a adoção da política de gestão de riscos para o CNJ à luz das considerações expostas no presente achado.

Critérios

- Instrução Normativa Conjunta n. 1/2016 (MPDg/CGU);
- Acórdão TCU – Plenário n. 1035/2018;
- Acórdão TCU – Plenário n. 1284/2020;
- Decreto n. 9.203/2017; e
- Política de Gestão de Riscos (TCU, 2017).

Evidências

- Processo SEI nº 09584/2015;

implementá-la. A PGR/TCU encontra-se disponível no endereço: <http://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/politica-de-gestao-de-riscos-do-tcu.htm>.

- Processo SEI n. 10831/2017;
- Processo SEI n. 00283/2020;
- Portaria DG n. 277/2019, alterada pelas Portarias DG n. 340/2019 e n. 41/2020;
e
- Manual de Gestão de Riscos do CNJ.

Manifestação da unidade auditada

3.6.23. Em sua manifestação, a Diretoria-Geral informou que, durante o desenvolvimento do atual projeto de implantação da gestão de riscos no CNJ:

(...) foram realizadas diversas correções técnicas, que resultaram na edição do novo Manual de Gestão de Riscos e no treinamento de quase todas as unidades da Diretoria-Geral com base no método M_o_R (Management of Risk). (DG, 2020)

3.6.24. Ademais, destacou a edição da nova instrução normativa de aquisições do CNJ (IN n. 82/2020) e do Manual de Aquisições do CNJ como “resultado prático dentro do escopo do projeto de gerenciamento de riscos”.

3.6.25. Quanto à política de gestão de riscos do CNJ, a DG informou que a matéria estaria afeta às competências do Comitê de Governança Estratégica:

(...) cabe lembrar que a experiência adquirida pela DG será levada a fórum apropriado para tratar da elaboração dessa política em âmbito geral, uma vez que a DG não possui essa competência.
Entende esta Diretoria que **a pretendida política será definida nos trabalhos do recém-criado Comitê de Governança Estratégica**, por meio da Portaria nº 201, de 1º de outubro de 2020. (grifo nosso) (DG, 2020)

3.6.26. Por fim, no que tange à possibilidade de adoção do sistema ÁGATHA no CNJ, defendeu a opção pelo Sistema SEI como a mais conveniente:

(...) para auxiliar a implementação da gestão de riscos, a Diretoria-Geral entende que um sistema somente é útil quando associado a um processo ou a um método. O sistema deve-se referenciar a processos de trabalho bem estruturados.

Por isso, esta DG optou, nesta etapa de implementação da gestão de riscos, por referenciar suas ações no método já mencionado. **A associação do método escolhido ao sistema SEI tem demonstrado bons resultados, pois tem atendido integralmente as demandas detectadas para a implementação da gestão de riscos.**

A avaliação atual desta Diretoria é a de que, neste momento, não há necessidade de adoção de um outro sistema. (grifo nosso) (DG, 2020)

Conclusão da equipe de auditoria

3.6.27. Verifica-se, conforme consta no cerne deste achado, que faltam ao órgão a política e as respectivas diretrizes para embasar e conduzir a implantação eficaz do gerenciamento de riscos e que tais instrumentos foram recomendados diretamente a este Conselho pelo TCU, de modo a consubstanciar-se na estrutura de gestão de riscos do CNJ.

3.6.28. Em relação ao mencionado aspecto, a posição da Diretoria-Geral é de que o tema seja levado a fórum competente, no seu entender, o Comitê de Governança Estratégica criado por meio da Portaria n. 201/2020.

3.6.29. Portanto, a equipe de auditoria considera a necessidade de redirecionar quaisquer recomendações oriundas deste achado ao mencionado Comitê.

3.6.30. Não obstante, a equipe de auditoria registra que:

- a) Há a possibilidade de incompatibilidade entre as diretrizes da futura Política de Gestão de Riscos, a cargo do CGE, e o projeto em andamento de implementação da gestão de riscos, a cargo da Diretoria-Geral. Sendo assim, cabe à DG levar ao CGE a experiência adquirida e conduzir o processo de criação da política, propondo o modelo que entender viável, otimizando os processos de trabalho em benefício da economia na utilização de recursos humanos e materiais;
- b) a Diretoria-Geral não se manifestou sobre os preceitos contidos na norma citada no parágrafo 3.6.16, que foram consideradas importantes para fomentar a Política de Gestão de Riscos do CNJ e que, em certa medida, precisariam estar abrangidas no projeto de implementação da gestão de riscos;
- c) a Diretoria-Geral também não se pronunciou quanto ao aproveitamento dos indicadores de desempenho já catalogados nas unidades que gerenciarão os seus riscos, que poderiam facilitar o processo de construir análises de séries históricas de desempenho;
- d) as edições da Instrução Normativa n. 82/2020 e do Manual de Aquisições do CNJ são ações louváveis, decorrentes do trabalho desempenhado pela Diretoria-Geral, mas não estão abrangidos no presente achado. O foco em questão é a instituição de política, método transparente e treinamento eficaz que concretizem a estruturação do gerenciamento de riscos do CNJ, conforme recomendado pelo Tribunal de Contas da União; e

- e) não foram levadas em consideração as possibilidades que poderiam advir da adoção do Sistema ÁGATHA - Sistema de Gestão de Riscos e Integridade. A Diretoria-Geral citou a utilização do Sistema SEI. Todavia, o SEI, ao contrário do ÁGATHA não é um sistema de gestão de riscos. Além disso, o achado demonstra que, tanto o processo SEI quanto a equipe criada no *Microsoft Teams*, voltados para o tema, recebem poucas atualizações e não contêm elementos que identifiquem detalhadamente o método escolhido.

Recomendações

3.6.31. Diante do exposto, a equipe de auditoria recomenda ao Comitê de Governança Estratégica, no prazo de 90 dias, que:

- 3.6.31.1. Avalie a conveniência e oportunidade de instituir política de gestão de riscos para o CNJ, à luz das considerações expostas no presente achado.

3.7. ACHADO 7: OPORTUNIDADES DE MELHORIA NA FORMULAÇÃO DO PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO 2021-2026

Situação identificada

3.7.1. O planejamento estratégico é uma importante ferramenta na definição das diretrizes de uma entidade. É por meio de tal ferramenta que são definidos os objetivos a serem perseguidos durante determinado período.

3.7.2. Os benefícios da formalização de tal planejamento observa-se tanto em entidades públicas quanto privadas. Os órgãos públicos, em respeito ao princípio republicano, devem contar com a participação da sociedade também na formulação de seu planejamento estratégico.

3.7.3. A análise realizada pela equipe de auditoria não encontrou indícios de que houve participação da sociedade e demais partes externas interessadas na formulação do Planejamento Estratégico do Conselho Nacional de Justiça para o período de 2021 a 2026. Tal apontamento havia sido feito anteriormente, por ocasião da análise do Planejamento Estratégico 2015-2020.

3.7.4. Constou o seguinte no Relatório de Avaliação de Governança n. 1/2016²¹, elaborado pela então Secretaria de Controle Interno:

Componente: E2 – Estratégia Organizacional

Práticas:

E2.1. Estabelecer modelo de gestão da estratégia que considere aspectos como transparência e envolvimento das partes interessadas.

(...)

59. No entanto, **não ficou evidenciado se, na formulação da estratégia, o CNJ adotou práticas participativas que considera os anseios das partes interessadas externas**, por exemplo, a sociedade. (SCI, 2016) (grifo nosso)

3.7.5. Em busca da melhoria da governança pública, o TCU publicou, em 2014, o Referencial Básico de Governança, a fim de orientar as entidades fiscalizadas a estabelecer a estratégia considerando as necessidades das partes interessadas. Isso requer, em primeiro lugar, que sejam estabelecidos e divulgados canais de comunicação com as diferentes partes interessadas, para assegurar sua efetividade.

3.7.6. Depois, deve-se promover a participação social, com envolvimento dos usuários, da sociedade e das demais partes interessadas na governança da organização.

²¹ Pág. 16 do Relatório de Avaliação de Governança n. 1/2016. Disponível em: Documento SEI n. 0623118.

3.7.7. Por fim, cabe assegurar que decisões, estratégias, políticas, programas, projetos, planos, ações, serviços e produtos atendam ao maior número possível de partes interessadas, de modo balanceado.

3.7.8. A equipe de auditoria considera que, sobretudo, a audiência pública, além de garantir transparência ao processo de formulação da estratégia do CNJ, constitui importante ferramenta para mediar os anseios da sociedade frente à administração, em especial dos gestores da área técnica, agregando, assim, valor adicional à estratégia. É possível colher valiosas contribuições formuladas por cidadãos e entes jurisdicionados.

3.7.9. Observou-se, ainda, falta de transparência nas ações relacionadas ao novo Plano Estratégico 2021-2026.

3.7.10. O Processo SEI n. 08811/2019 registra que no mês de março de 2020 haveria a conclusão da etapa 11 do Plano Geral do Projeto - PGP²²: elaboração da portaria que instituiria o referido plano. Após, a minuta de portaria seria aprovada pelas instâncias competentes deste Conselho (DGE, SEP, Presidência e, finalmente, Plenário). As aprovações estavam inicialmente previstas para ocorrer entre março e junho de 2020.²³

3.7.11. No último dia do mês de junho de 2020, sem que os autos registrassem o cumprimento de quaisquer dos passos necessários e enumerados no parágrafo precedente, foi publicada no DJe a resolução que institui o novo planejamento, ainda no prazo previsto.

3.7.12. Na realidade, não houve informação sobre a conclusão das etapas 8, 9 e 10 do cronograma previsto, cujos resultados jamais vieram aos autos e tampouco constam na página da *intranet*. São elas:

Quadro 2: Extrato do plano de ação do Planejamento Estratégico 2021-2026

Etapas do projeto	Responsabilidade	Início	Término
8- Formulação de proposta de objetivos estratégicos	DGE/Unidades	29/10/2019	19/12/2019
9- Aprovação dos objetivos estratégicos pela alta administração	Alta Administração	06/02/2020	14/02/2020
10- Validação dos objetivos estratégicos (análise de viabilidade)	DGE/Unidades	17/02/2020	29/02/2020

Fonte: Elaboração própria

3.7.13. A página da *intranet* dedicada ao assunto²⁴, com o nome “Revisão do Planejamento Estratégico do CNJ (2021-2026)”, não apresentou o início das tratativas de

²² Documento SEI n. 0709677, alterado pelo Documento SEI n. 0875988.

²³ Cronograma disponível na *Intranet*: https://www.cnj.jus.br/intranet/areas_institucionais/areas-institucionais/gestao-estrategica/revisao-do-planejamento-estrategico-do-cn-2021-2026/cronograma/

²⁴ Disponível em: https://www.cnj.jus.br/intranet/areas_institucionais/areas-institucionais/gestao-estrategica/revisao-do-planejamento-estrategico-do-cn-2021-2026/. Acesso em: 25/6/2020.

elaboração do novo planejamento. Ademais, no *menu* da página constam apenas as opções cronograma e o diagnóstico realizado sobre o plano anterior. Em contrapartida, há muito mais informações referentes à formulação da estratégia anterior, ainda disponíveis na página.

3.7.14. Assim, há poucas informações disponíveis ao público interno para acompanhamento concomitante dos procedimentos realizados em cada uma das etapas. O público externo, por sua vez, está totalmente alijado de todo o processo, uma vez que na página de Gestão Estratégica e Planejamento do Portal somente é informado sobre os planejamentos dos períodos anteriores²⁵ (2010-2014 e 2015-2020).

3.7.15. O Portal de Notícias da *intranet*, utilizado como canal de comunicação interna, registra o último *post* sobre o assunto em 30/9/2019²⁶, época em que foi reportada a realização de reuniões com os gestores em grupos focais. Denota-se a escassa divulgação do projeto.

3.7.16. Ressalte-se, por fim, que o Departamento de Gestão Estratégica - DGE foi questionado por meio do item 1 da Solicitação de Auditoria SA COAD n. 8/2020, sobre o modelo ou método escolhido para o planejamento estratégico, e ofereceu as considerações a seguir:

Basicamente **não houve mudança no modelo adotado** (para o planejamento estratégico 2021-2026 em relação ao do período 2015-2020), apenas ajustes necessários às condições atuais, o que é uma demonstração de evolução e maturidade do modelo de “Planejamento vivo”.

Como na atual administração não há definição expressa de diretrizes a serem incorporadas no Planejamento Estratégico, essa etapa foi eliminada, assim como foi incorporada uma etapa de diagnóstico que visou fazer análise do ciclo atual, e servir de orientação para a evolução do modelo.

A consulta interna e as reuniões com os gestores **demonstraram que elementos do planejamento atual continuam aderentes, e por isso houve uma continuidade natural**, através da evolução dos conceitos. (grifo nosso) (DGE, 2020)

3.7.17. É possível, no entendimento da equipe de auditoria, que durante o desenvolvimento do novo Plano Estratégico 2021-2026, não tenham ocorrido debates mais aprofundados sobre a metodologia a ser aplicada, tarefa necessária e a cargo da Seção de Planejamento Institucional - SEPIN segundo o fluxograma modelado para o

²⁵ Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/gestao-estrategica-e-planejamento/>. Acesso em: 17/8/2020.

²⁶ Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/intranet/Categorias/noticias/page/19/>. Acesso em: 25/6/2020.

respectivo processo de trabalho, sendo esta, aliás, a primeira das atividades a serem desempenhadas.

3.7.18. Verificamos que, no cronograma disponibilizado na página da *intranet* dedicada ao tema, sequer é mencionada a existência da referida etapa. Na fase que revela o início do projeto aparece a macroatividade “Definição das Diretrizes da Administração”. Mas, na lógica do processo, esta constitui etapa mais avançada que a de definição da metodologia.

3.7.19. Desde as primeiras ações documentadas no Processo SEI n. 08811/2019, nada se observa sobre atividades de sondagem e de pesquisas em busca de técnicas relativas à formulação de estratégia. Era de se esperar algum registro, pelo menos, das discussões pelas quais definiu-se pela manutenção do método de planejamento estratégico existente no período 2015-2020, em detrimento de outro modelo.

3.7.20. O documento “Relatório de Diagnóstico”, que visou construir um panorama do monitoramento e acompanhamento do plano anterior, abre tópico “Metodologia” (pág. 15), que, no entanto, limita-se a elencar as etapas previstas para o projeto.

3.7.21. Constatar que os elementos do planejamento em execução continuam “aderentes” não substitui a oportunidade e até a necessidade de pesquisa sobre as novas metodologias, tendo em vista que trata do conteúdo, o qual pode vir expresso sob a fórmula atual ou pode se exteriorizar de outras formas e por meio de variados instrumentos.

3.7.22. Assim, durante a execução da Estratégia 2021-2026, já aprovada²⁷, a área técnica poderá elaborar estudos e ensaios sobre metodologias de planejamento estratégico para organizações públicas que possam ser adotados pelo CNJ, e, expondo suas observações, considerar se haveria ganho com a aplicação de outro(s) modelo(s).

3.7.23. Ante o exposto, a equipe de auditoria solicitou ao DGE que se manifestasse sobre as oportunidades de melhoria para o planejamento estratégico aqui expostas.

Crítérios

- Referencial Básico de Governança (TCU, 2014);
- Relatório de Avaliação de Governança n. 1/2016 (SCI, 2016): Recomendação de auditoria; e

²⁷ Portaria Presi n. 104/2020, publicado em 30/6/2020.

- Fluxogramas do Portal de Gestão de Processos.

Evidências

- Processo SEI n. 08811/2019;
- *Intranet*/Portal de Gestão Estratégica;
- *Intranet*/Portal de Notícias;
- Relatório de Avaliação de Governança n. 1/2016 (SCI, 2016): Achado de auditoria recorrente; e
- Solicitação de Auditoria SA COAD n. 8/2020.

Manifestação da unidade auditada

3.7.24. Em sua manifestação, o DGE informou que avaliará, junto à alta administração, maior inclusão das partes externas na formulação do próximo plano, mas ponderou:

(...) que a estratégia do CNJ é desdobrada da estratégia nacional do Poder Judiciário. Para elaboração deste importante instrumento de gestão do Poder Judiciário o Departamento de Gestão Estratégica (DGE), entre outras atividades, realizou consulta pública com a sociedade e com os tribunais/conselho componentes da estrutura desse Poder.

Uma vez que ocorre o alinhamento à Estratégia, entendemos que, de certa forma, já estamos tendo a participação externa à construção do plano. (DGE, 2020)

3.7.25. O DGE também se manifestou sobre os aspectos relacionados à falta de transparência das entregas referentes ao processo de formulação do novo plano:

Durante a formulação do planejamento estratégico do CNJ houve consulta pública interna com toda força de trabalho do órgão, reuniões temáticas com os gestores, reuniões temáticas com os servidores, divulgações no rol dos elevadores, divulgação de matérias na intranet e outros elementos de comunicação (conforme previsto no plano de comunicação), entre outras. Com tudo isso, talvez, seja excessivo falar em falta de transparência.

(...)

Em relação as etapas “8 – Formulação de proposta de objetivos estratégicos e 9 – Aprovação dos objetivos estratégicos pela Alta Administração”, ressaltamos que são etapas dinâmicas (...)

Cabe esclarecer que, em que pese todo o trabalho desenvolvido pelo DGE em conjunto com os gestores e demais instrumentos de planejamento, a alta administração detém a prerrogativa de alterar as

propostas de objetivos estratégicos momento antes da aprovação, o que não é muito raro de acontecer.

Exatamente por tal motivo, é salutar incluir no processo SEI ou em qualquer outro meio de divulgação somente a última versão aprovada, sob pena de disseminar documento que não corresponde ao entendimento final da administração. (DGE, 2020)

3.7.26. O DGE argumentou que consta no Sistema SEI o Documento n. 0943311, denominado “Relatório de análise de viabilidade” (etapa 10). A falta de informação a respeito de sua conclusão foi objeto de apontamento pela equipe de auditoria.

3.7.27. Por fim, a unidade auditada defendeu as vantagens do modelo de planejamento estratégico atualmente utilizada no CNJ, o *Balanced Scorecard* (BSC):

A nossa análise técnica indica que o modelo está funcionando, e, em verdade, apesar de estarmos finalizando o segundo ciclo do planejamento estratégico e iniciando o terceiro, a organização, ainda, não tem maturidade suficiente nem para adentrarmos nos aspectos mais avançados da atual metodologia, imaginem mudá-la no meio do caminho. Seria o planejamento mais adequado? Entendemos que não. Ademais, o DGE não perderá de vista as melhorias que podem e devem ser implementadas na elaboração e na execução do planejamento estratégico, mas, também, sempre considerará o cenário ao qual a organização está inserida, a fim de evitar mudanças de direções bruscas e precipitadas que, sem dúvidas, trarão enormes prejuízos institucionais. (DGE, 2020)

Conclusão da equipe de auditoria

3.7.28. Verifica-se que haverá gestões do DGE junto à alta administração com vistas à inclusão das partes externas na formulação do próximo plano. Essa medida atende ao propósito deste achado.

3.7.29. A unidade auditada afirmou haver dependência entre a Estratégia Nacional do Poder Judiciário e o Planejamento Estratégico do CNJ. Foi alegado que, na formulação da Estratégia Nacional do Poder Judiciário, houve consulta à sociedade e, consequentemente, o Planejamento Estratégico do CNJ também seria um projeto participativo.

3.7.30. A Resolução CNJ n. 198/2014, que instituiu a Estratégia Nacional do Poder Judiciário para o sexênio 2015-2020, dispôs, em seu art. 4º, que “os órgãos do Judiciário devem **alinhar** seus respectivos planos estratégicos à Estratégia Judiciário 2020”. Tal comando foi repetido no art. 3º da Resolução CNJ n. 325/2020.

3.7.31. A Resolução CNJ n. 325/2020, ao instituir a Estratégia Nacional para o sexênio 2021-2026, também explicita, em seu art. 5º, a obrigatoriedade de se promover a

participação “de entidades de classe na elaboração de seus planejamentos estratégicos, garantida a contribuição da sociedade”.

3.7.32. Pelas razões elencadas, os documentos inaugurais²⁸ do processo autuado para o plano institucional do CNJ não aludem ao suposto desdobramento, consoante Processo SEI n. 08811/2019.

3.7.33. Convém ressaltar, quanto ao registro das entregas, que o Despacho SEPIN 0943286 foi juntado ao Processo SEI n. 08811/2019 em 31/08/2020. Já a elaboração do Relatório Preliminar de Auditoria foi finalizada em junho/2020, coincidindo com a data final do cronograma de revisão do Planejamento Estratégico do CNJ.

3.7.34. No Despacho SEPIN 0943286, o DGE relaciona e anexa aos autos portaria instituindo o novo planejamento, com o novo mapa estratégico do CNJ, o termo de encerramento do projeto, e, ainda, o Relatório de Análise de Viabilidade e o Plano de Comunicação.

3.7.35. Ocorre que, no caso da análise da viabilidade, o programa estabeleceu que sua elaboração seria feita até 29/2/2020. De fato, o cronograma estabeleceu prazos para cada uma das entregas previstas.

3.7.36. Ademais, o foco da análise da equipe de auditoria no aspecto atinente ao modelo de planejamento adotado foi a busca de reflexão e posterior ação no sentido de se elaborar, ao longo da execução da nova estratégia, “estudos e ensaios sobre metodologias de planejamento estratégico para organizações públicas que possam ser adotados pelo CNJ”. O entendimento explicitado no achado não visou alteração brusca ou precipitada de rumos.

3.7.37. Estabelecer debates sobre novas metodologias e registrar as discussões resultantes dos estudos, sondagens e pesquisas são atitudes compatíveis com o caráter inovador da Gestão Estratégica. A equipe de auditoria vislumbra, na área técnica do CNJ, a experiência necessária para avançar nesses estudos, e expertise para construir análises ainda mais avançadas sobre essa temática.

Recomendações

3.7.38. Diante do exposto, a equipe de auditoria recomenda ao Departamento de Gestão Estratégica, no prazo de 180 dias, que:

²⁸ Documentos SEI *Formulário - Termo de Abertura de Projeto/Programa SEPIN 0709668* e *Formulário - Plano Geral do Projeto/Programa SEPIN 0709677*, além do Despacho DGE 0709982.

3.7.38.1. Registre a necessidade de adotar a transparência ativa na formulação da próxima estratégia para o CNJ, incluindo registros tempestivos, completos e que registrem a participação do público externo na formulação; e

3.7.38.2. Promova estudos sobre novos modelos de elaboração da Estratégia para o CNJ.

3.8. ACHADO 8: FRAGILIDADE NA ADEQUAÇÃO DO CNJ À LEI GERAL DE PROTEÇÃO DE DADOS

Situação identificada

3.8.1. A Lei n. 13.709 de 14 de agosto de 2018, também chamada de Lei Geral de Proteção de Dados - LGPD, dispõe sobre o tratamento de dados pessoais, inclusive nos meios digitais, como o objetivo de proteger os direitos fundamentais à liberdade e à privacidade e o livre desenvolvimento da personalidade da pessoa natural.

3.8.2. Essa lei estabeleceu regras de coleta e tratamento de informações, de pessoas físicas ou jurídicas, bem como de instituições públicas. Também estabeleceu os direitos dos titulares dos dados e as responsabilidades de quem processou essas informações.

3.8.3. Dentro desse normativo foi criado um conceito chamado de “dato sensível”, que seria uma categoria de dados que necessitam de maior proteção por tratar de temas que poderiam gerar algum tipo de discriminação.

3.8.4. Ademais, a LGPD criou para as instituições públicas a obrigatoriedade de se adotar boas práticas e padrões predefinidos para o tratamento dos dados pessoais e enumera em que condições os dados pessoais podem ser compartilhados, dentre outras obrigações.

3.8.5. A citada lei estabeleceu três papéis relacionados com a proteção de dados. As entidades sujeitas à lei devem definir quem serão os seguintes agentes:

- a) Controlador: responsável pelas decisões relativas ao tratamento dos dados;
- b) Operador: quem realiza o tratamento dos dados, em nome do controlador; e
- c) Encarregado: responsável por atender as demandas dos titulares, interagir com a autoridade nacional (Agência Nacional de Proteção de Dados) e orientar demais colaboradores quanto às práticas de proteção de dados pessoais.

3.8.6. Outrossim, foi criado o Conselho Nacional de Proteção de Dados Pessoais e da Privacidade, cujas atribuições constam no artigo 58-B:

Art. 58-B. Compete ao Conselho Nacional de Proteção de Dados Pessoais e da Privacidade:

I - propor diretrizes estratégicas e fornecer subsídios para a elaboração da Política Nacional de Proteção de Dados Pessoais e da Privacidade e para a atuação da ANPD;

II - elaborar relatórios anuais de avaliação da execução das ações da Política Nacional de Proteção de Dados Pessoais e da Privacidade;

III - sugerir ações a serem realizadas pela ANPD;

IV - elaborar estudos e realizar debates e audiências públicas sobre a proteção de dados pessoais e da privacidade; e

V - disseminar o conhecimento sobre a proteção de dados pessoais e da privacidade à população.

3.8.7. Ressalte-se que, conforme explicitamente disposto no inciso IV do artigo 58-A, o Conselho Nacional de Justiça deve compor o Conselho Nacional de Proteção de Dados Pessoais e da Privacidade com um membro.

3.8.8. No início dos trabalhos de auditoria, foi encaminhada a Solicitação de Auditoria SA COAD n. 09/2020, a qual questionou a Comissão Permanente de Tecnologia da Informação e Inovação quais foram as medidas tomadas a respeito da adequação à LGPD. Em resposta, foram indicadas as seguintes providências:

- a) Instituição de Grupo de Trabalho destinado à elaboração de estudos e propostas voltadas à política de acesso às bases de dados processuais dos tribunais;
- b) Realização do Seminário de Gestão de Dados, nos dias 1º e 2 de agosto de 2019;
- c) Realização de reuniões periódicas do grupo de trabalho para estabelecer linhas de atuação futuras;
- d) Elaboração de nota técnica que servirá de guia para a estruturação de ato normativo do CNJ, a ser submetido ao Plenário deste Conselho;
- e) Elaboração de questionários para mapear dados junto à iniciativa privada e ao setor público; e
- f) Designação de futura audiência pública.

3.8.9. Diante das informações prestadas, a equipe de auditoria realizou testes para averiguar a realização das providências. A princípio, o CNJ publicou a Portaria n. 63/2019, que instituiu grupo de trabalho para elaborar estudos e propostas voltadas à política de acesso às bases de dados processuais dos tribunais, além de outras providências. Em junho de 2020, a Portaria n. 98/2020 alterou o nome de um dos componentes do grupo de trabalho.

3.8.10. Além disso, foi verificada a existência do Processo SEI n. 06250/2019, que trata do assunto em análise. No citado processo, consta a Portaria n. 191, de 21 de setembro de 2020, a qual designou o Conselheiro Henrique Ávila, como titular, e o atual Secretário-Geral do CNJ, como suplente, para comporem o Conselho Nacional de Proteção de Dados Pessoais e da Privacidade.

3.8.11. Em consulta ao Portal do CNJ, foi constatada a publicação, em 20 de fevereiro de 2020: “CNJ prepara recomendação sobre proteção de dados”. Na matéria constam as seguintes informações:

- O grupo de trabalho teria se reunido para preparar a minuta de recomendação aos tribunais sobre a LGPD; e
- A referida minuta seria colocada em consulta pública, em março, para receber contribuições da sociedade;

3.8.12. A equipe de auditora, após buscas no endereço eletrônico <https://www.cnj.jus.br/poder-judiciario/consultas-publicas/>, não encontrou evidências da realização da consulta pública.

3.8.13. Apesar disso, verificou-se recente publicação de recomendação sobre o assunto. A Recomendação n. 74, de 21 de setembro de 2020, estabeleceu diretrizes para avaliação e implementação de medidas destinadas à governança do acesso e uso massificado de dados no âmbito do Poder Judiciário. O referido normativo recomendou aos órgãos do Poder Judiciário que disponibilizem ao público API's (*Application Programming Interfaces*)²⁹ para que os dados em seus sistemas de tramitação processual e repositórios de informações de processos possam ser lidos por máquina.

3.8.14. Ademais, foi publicada a Resolução CNJ n. 334, de 21 de setembro de 2020, que instituiu o Comitê Consultivo de Dados Abertos e Proteção de Dados Pessoais no âmbito do Poder Judiciário. Dentre as competências do comitê, destacam-se:

Art. 2º: Compete ao Comitê Consultivo de Dados Abertos e Proteção de Dados Pessoais:

I – Avaliar e propor padrões de interoperabilidade de disponibilização de dados de processos judiciais por meio de API's, em formato legível por máquina (*Application Programming Interfaces*), para acesso massivo aos dados processuais dos sistemas eletrônicos de tramitação processual.

(...)

III – propor medidas para que, na execução da política de dados abertos, sejam observados os direitos e garantias previstos na Lei nº 13.709/2018 (Lei Geral de Proteção de Dados), incluindo entre outras:

a) medidas técnicas e administrativas para proteção dos elementos identificadores de pessoas naturais, tais como pseudonimização, anonimização, acesso restrito ou ocultação.

b) medidas de gerenciamento e limitação do acesso massificado aos documentos juntados pelas partes, considerando os riscos aos titulares de dados pessoais.

²⁹ A Resolução CNJ n. 331 de 2020 traz a definição de API como sendo “um conjunto de instruções e padrões de sistema que possibilitam integração de intercâmbio de dados”.

Parágrafo único: As medidas previstas no inciso terceiro deste artigo deverão ser periodicamente atualizadas após avaliações técnicas, as quais levarão em consideração, dentre outros aspectos, a natureza das informações tratadas, as características específicas do tratamento, o estado atual da tecnologia e a preservação da utilidade das informações disponibilizadas. (CNJ, 2020)

3.8.15. A equipe de auditoria reconhece as medidas tomadas e a postura proativa do grupo de trabalho, resultando em recomendações e resoluções para os demais órgãos do Poder Judiciário.

3.8.16. Todavia, não foram encontradas evidências relacionadas à adequação da lei em âmbito interno.

3.8.17. Nos citados documentos do Processo SEI não constam as designações de quem exercerá os papéis de controlador, operador e encarregado no âmbito dos dados mantidos pelo próprio CNJ.

3.8.18. Tampouco foram encontrados registros a respeito do tratamento que este Conselho dará aos dados pessoais sob sua posse.

3.8.19. Os prazos para entrada em vigor da LGPD estão segregados, conforme quadro abaixo:

Quadro 3: Cronograma de vigência da LGPD

Artigo(s)	Assunto(s)	Início da vigência
55-A, 55-B, 55-C, 55-D, 55-E, 55-F, 55-G, 55-H, 55-I, 55-J, 55-K, 55-L, 58-A e 58-B	Instituição e funcionamento da Autoridade Nacional de Proteção de Dados - ANPD e do Conselho Nacional de Proteção de Dados Pessoais e da Privacidade	28 de dezembro de 2018
Demais artigos	Corpo da lei	15 de agosto de 2020
52, 53 e 54	Sanções Administrativas	1º de agosto de 2021

Fonte: Elaboração própria

3.8.20. Apesar do cronograma haver sido dilatado, mostra-se meritório que este órgão colegiado tome, preventivamente, as devidas providências com vistas ao completo cumprimento da lei.

3.8.21. Ressalte-se que a violação à Lei n. 13.709/2018 poderá ensejar sanções pecuniárias tanto ao órgão quanto aos agentes elencados na norma.

3.8.22. Sendo assim, solicitou-se ao Departamento de Tecnologia da Informação e Comunicação – DTI manifestação a respeito das medidas voltadas ao cumprimento da LGPD à luz do exposto no presente achado.

Critérios

- Lei n. 13.709/2018.

Evidências

- Processo SEI n. 06250/2019;
- Processo SEI n. 05068/2020;
- Portal do CNJ;
- Portaria CNJ n. 191/2020;
- Recomendação CNJ n. 74/2020;
- Resolução CNJ n. 331/2020;
- Resolução CNJ n. 334/2020; e
- Portaria CNJ n. 98/2020.

Manifestação da unidade auditada

3.8.23. Em resposta, o Departamento de Tecnologia da Informação e Comunicação – DTI, informou sobre a recente publicação da Portaria n. 213/2020, a qual criou o Comitê Gestor da Lei Geral de Proteção de Dados no âmbito do CNJ.

3.8.24. Na citada portaria, já foram nomeados o Encarregado de Proteção de Dados (*Data Protection Officer* – DPO), e os agentes de tratamento: Controlador e Operador.

3.8.25. Por fim, informou que:

O Processo SEI 04049/2020, a cargo do DTI, possui solução de anonimização e outros serviços em apoio, além da viabilização técnico-operacional da LGPD, onde há a pretensão de se realizar este objeto ainda em 2020, com previsão de início das atividades a partir de janeiro de 2021. (DTI, 2020)

Conclusão da equipe de auditoria

3.8.26. A equipe de auditoria entende serem adequadas as medidas implementadas até o momento, porém entende ser necessário que se estabeleça um plano de ação para a implementação e adequação à LGPD em âmbito interno.

3.8.27. Ademais, entende-se também ser necessário informar qual será o tratamento que este Conselho dará aos dados pessoais sob sua posse.

Recomendações

3.8.28. Diante do exposto, a equipe de auditoria recomenda ao Comitê Gestor da Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais – CGLGPD, no prazo de 90 dias, que:

3.8.28.1. Apresente o status do plano de ação para a adequação à Lei n. 13.709/2018 (Lei Geral de Proteção de Dados – LGPD) em âmbito interno, informando qual será o tratamento que este Conselho dará aos dados pessoais sob sua posse.

4. CONSTATAÇÕES ADICIONAIS

4.1. O presente tópico, também resultante dos exames de auditoria, tem o objetivo de alertar as unidades auditadas a respeito de:

- a) não conformidades de menor relevância; ou
- b) situações que futuramente poderão representar riscos significativos.

4.2. As recomendações feitas neste tópico constituem meras sugestões às unidades auditadas, que poderão adotá-las a título de boas práticas e contenção de riscos.

4.3. Dessa forma, a equipe de auditoria não realizará monitoramento com vistas a acompanhar o cumprimento das recomendações a seguir tecidas. Bastará, apenas, ciência por parte da unidade auditada.

4.4. Entretanto, tais constatações poderão ser objeto de futuras auditorias para averiguar eventuais alterações na criticidade dos riscos associados.

IMPORTÂNCIA DO PLANO DE CONTINUIDADE DE ATIVIDADES ESSENCIAIS

4.5. Questionada por meio do item 7 da Solicitação de Auditoria SA COAD n. 4/2020, a Diretoria-Geral - DG, em resposta, afirmou que a manutenção das atividades essenciais do CNJ “depende muito pouco da existência de um plano de continuidade de negócio ou de serviços essenciais ou críticos”.

4.6. A afirmação feita pela DG não encontra amparo nas diretrizes de entidades que se dedicam a orientar sobre procedimentos para melhorar a governança, tais como o Tribunal de Contas da União - TCU³⁰ e o Instituto de Auditores Internos - IIA³¹. Este último descreve as diferentes partes de um programa abrangente de gestão de continuidade de negócios (*business continuity management* – BCM) e estabelece o plano para a organização, seja ela privada seja órgão governamental.

4.7. A resposta eficaz a eventos de crise depende de que o programa esteja funcionando adequadamente **antes do evento**, evitando ações *ad hoc* ou estratégias de resposta não testadas. Dessa forma, o programa poderá enfrentar, com melhor eficácia,

³⁰ Prática C1.1 do Referencial Básico de Governança do TCU: “Refere-se a definir diretrizes para o sistema de gestão de riscos e controle interno e implantá-lo. Pressupõe que os riscos críticos da organização estejam identificados e que os controles internos para mitigá-los estejam implantados. **Requer, ainda, a implantação de um plano de continuidade relacionado aos elementos críticos de negócio** e a atribuição da responsabilidade por coordenar o sistema de gestão de riscos”. (grifo nosso)

³¹ Guia Prático *Global Technology Audit Guide* (GTAG). Disponível em:

as situações que podem causar potencial dano à imagem e os riscos ao cumprimento dos objetivos definidos.

4.8. A Diretoria-Geral, em outro trecho de sua resposta, esclareceu que não tem competência para tratar do tema Plano de Continuidade de Negócios.

4.9. Em consulta ao Manual de Organização e ao Regimento Interno do CNJ, não se observou instância destacada para cuidar do assunto, não havendo nem mesmo os elementos básicos necessários para orientar ações de gerenciamento em Continuidade de Serviços Essenciais³², o que merece atenção da alta administração para suprir a lacuna nos regulamentos deste Conselho.

4.10. A Diretoria-Geral enalteceu a capacidade do órgão de manter suas operações em meio às severas restrições impostas pela pandemia do Covid-19, mesmo na falta de um plano de continuidade formal.

4.11. Houve, de fato, ações concretas em resposta à citada pandemia, nos termos da Portaria Presidência n. 76, de 13 de maio de 2020, que constituiu Comitê Extraordinário³³ para tratar do assunto. As ações de enfrentamento à crise, todavia, poderiam ter iniciado previamente³⁴, de maneira a proteger o corpo funcional.

4.12. Ações focadas na ação e recuperação dos processos críticos do negócio (reuniões com ferramentas virtuais, por exemplo) minimizam impactos negativos. Todavia, tais ações dependem de conscientização e treinamento, já que o objetivo é lidar com situações imprevisíveis e com interrupções que geram desconforto.

4.13. Destacou-se, por fim, que a gestão e o plano de continuidade de negócios não pressupõem que a instituição já ostente alto nível de gerenciamento de riscos.

4.14. O CNJ, dadas as suas atribuições constitucionais, tem vocação para órgão de governança. Por esse motivo, considerou-se que é oportuno e adequado promover ações preventivas, bem como formalizar instrumentos de governança, que sistematizem procedimentos relacionados ao gerenciamento de riscos.

³² Apesar disso, o item 6.8.4.1 do vigente Manual de Organização atribui à Seção de Gestão da Segurança da Informação implementar e gerenciar o Processo de Gestão de Continuidade de Serviços Essenciais de TIC.

³³ O Comitê Extraordinário - COE, segundo o art. 1º, tem a finalidade de auxiliar a alta administração e os gestores nas decisões sobre a implementação de medidas e ações relacionadas ao funcionamento efetivo das atividades do CNJ durante a pandemia do COVID-19.

³⁴ A edição da Portaria CNJ n. 76/2020 ocorreu mais de dois meses depois da Portaria CNJ n. 53/2020, que autorizou a realização de trabalho remoto no âmbito do CNJ, de forma excepcional e transitória. As primeiras deliberações do COE, por sua vez, vieram com defasagem de dois meses em relação às iniciativas das unidades de encaminhar servidores para *home office*, alterando profundamente as rotinas de trabalho.

4.15. Ante o exposto, sugere-se à Diretoria-Geral, Secretaria Especial de Programas, Pesquisas e Gestão Estratégica e Secretaria-Geral, em conjunto, promover medidas adequadas para:

- 4.15.1. formalização de plano de continuidade de negócios ou de atividades essenciais ou críticas, de modo a dotar o CNJ de ferramenta de aplicação imediata em emergências, submetendo proposta à autoridade competente; e
- 4.15.2. alteração dos normativos internos a fim de estabelecer elementos mínimos e responsabilidades por elaborar, avaliar e monitorar o plano de que trata o subitem anterior.

CONSTATAÇÕES DO *RANKING* DA TRANSPARÊNCIA

4.16. O *Ranking* da Transparência, instituído pela Resolução CNJ n. 260/2018, é realizado anualmente e busca valorizar os tribunais e conselhos que mais se destacam no fornecimento de informação de forma clara e organizada. Tal *ranking* é construído a partir de pontuações atribuídas a perguntas de um questionário.

4.17. De acordo com o *ranking*, em 2019³⁵, o CNJ ocupou a 43ª posição, representando um percentual de 78,69% de transparência no portal.

4.18. Uma das questões que contribuiu para essa posição foi a informação de que o Portal do CNJ não garante a autenticidade e integridade das informações, conforme apontado pelo *Ranking* da Transparência 2019.

4.19. A Resolução CNJ n. 215/2015 traz em seu artigo 6º, §4º, V que:

§4º Os sítios eletrônicos do Poder Judiciário deverão ser adaptados para que, obrigatoriamente:

(...)

V – garantam a autenticidade e a integridade das informações disponíveis para acesso.

4.20. Dessa forma, observa-se, além do descumprimento do referido normativo, uma fragilidade na confiabilidade das informações disponibilizadas no Portal do CNJ.

4.21. Outro aspecto que contribuiu para essa classificação do CNJ no *Ranking* da Transparência 2019 foi que não há publicação anual, no Portal da Transparência, do rol

³⁵ Disponível em <https://www.cnj.jus.br/transparencia-cnj/ranking-da-transparencia-2019/>, acesso em 22/7/2020.

de documentos classificados em cada grau de sigilo, com identificação para referência futura.

4.22. A Resolução CNJ n. 215/2015, em seu art. 41, inciso II, estabelece que deverão ser publicados, anualmente, no Portal da Transparência, o rol de documentos classificados em cada grau de sigilo, com identificação para referência futura.

4.23. Observa-se, dessa forma um prejuízo à transparência institucional.

4.24. Ante o exposto, sugere-se à Diretoria-Geral, Secretaria Especial de Programas, Pesquisas e Gestão Estratégica e Secretaria-Geral, em conjunto, que instituem mecanismos para adaptar o Portal da Transparência quanto às questões abordadas.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

5.1. De modo geral, os exames de auditoria mostraram que o nível de governança no Conselho Nacional de Justiça é mediano. Apesar de haver distribuição de competências, definição de limites de alçada e segregação de funções, o órgão tem potencial para aperfeiçoar suas diretrizes estratégicas.

5.2. Observou-se que a governança carece de melhor organização estrutural. O próprio organograma possui assimetrias danosas ao funcionamento do órgão. Ademais, algumas competências situam-se entre duas ou mais unidades organizacionais, o que dificulta o processo de tomada de decisão.

5.3. Nessa toada, a aplicação do modelo das três linhas de defesa seria de grande valia para o aperfeiçoamento do funcionamento do órgão. Destaque-se que, durante a execução da auditoria, o IIA Global divulgou uma atualização do citado modelo, sob o título “MODELO DAS TRÊS LINHAS DO IIA 2020”.

5.4. A atualização do modelo não maculou o Achado n. 2 deste relatório, pois a atualização não produziu alterações substanciais no critério utilizado. De fato, o novo documento reforçou a necessidade de maior integração das três linhas, com o objetivo de gerar sinergia na entidade.

5.5. Outro normativo que sofreu atualizações ao longo dos exames de auditoria foi o Referencial de Governança do TCU. Aprovado por meio da Portaria n. 170, de 12 de novembro de 2020, o novo documento atualizou os princípios e diretrizes para uma boa governança no setor público bem como ajustou a configuração dos mecanismos e práticas da governança pública. O novo documento servirá de auxílio no monitoramento das recomendações expedidas neste relatório.

5.6. A divulgação do presente relatório ocorreu concomitantemente com o início da gestão do Ministro Luiz Fux para o biênio 2020-2022. Essa coincidência proporcionou a oportunidade de demonstrar aos novos gestores um panorama da governança do CNJ e apresentar os desafios a serem vencidos para o aperfeiçoamento deste Conselho.

5.7. Uma das primeiras ações da nova gestão foi a instituição do Comitê de Governança Estratégica para assessorar o Presidente do Conselho Nacional de Justiça na implementação da Política de Governança. Conforme o texto da Portaria n. 201/2020, compete ao citado Comitê:

Art. 2º Compete ao Comitê:

I – elaborar a Política de Governança do CNJ;

II – propor o Sistema de Governança do CNJ;

III – promover a integração e harmonização das decisões dos colegiados de governança temáticos do Conselho;

IV – colaborar na elaboração e na implementação da Política de Governança do Poder Judiciário; e

V – implementar ações de governança definidas pelo Presidente do CNJ.

Parágrafo único. O CGE, para efeito de fundamentar as propostas da Política e do sistema mencionados nos incisos I e II, deverá analisar, além de avaliações já contidas em documentos internos sobre o tema, aquelas realizadas pelo Tribunal de Contas da União e pela Secretaria de Auditoria. (CNJ, 2020)

5.8. A instituição do Comitê de Governança é uma ação notável, que facilitará a comunicação entre equipe de auditoria e as unidades auditadas no monitoramento das recomendações. Ademais, denota maturidade da nova gestão e valorização das políticas de governança, podendo trazer benefícios para o Conselho Nacional de Justiça e servir de exemplo para outros órgãos públicos.

5.9. Por fim, cabe ressaltar que avaliar a governança de um órgão público cria ensejo para novas auditorias em temas específicos, haja vista que o tema gera reflexos em todas as atividades exercidas no órgão, nos mais diversos níveis estruturais. A relevância do assunto também exige que novas avaliações sobre a governança do CNJ sejam repetidas periodicamente.

6. RECOMENDAÇÕES

6.1. Em razão dos achados apresentados neste relatório, a equipe de auditoria entende necessário registrar recomendações, já apresentadas ao longo do presente relatório e, a seguir, aglutinadas por unidade:

6.1.1. Ao Comitê de Governança Estratégica - CGE:

6.1.1.1. Avalie, no prazo de 180 dias, a conveniência e oportunidade de incluir a dimensão “Controle” no desenho da Estrutura de Governança a ser criada; (Achado 1)

6.1.1.2. Avalie, no prazo de 180 dias, a conveniência e oportunidade de criar um compêndio das normas de governança a que o Conselho se submete; (Achado 1)

6.1.1.3. Apresente, no prazo de 180 dias, as propostas de Política de Governança e o Sistema de Governança do CNJ, conforme disposto no artigo 2º da Portaria n. 201/2020; (Achado 1)

6.1.1.4. Avalie, no prazo de 90 dias, a conveniência de constituir instância de supervisão de controles internos, *compliance* e riscos no CNJ, sob forma de comitê ou secretaria, atentando para que a unidade tenha reporte direto ao dirigente máximo da organização e participação obrigatória no fluxo dos processos de trabalho; (Achado 2)

6.1.1.5. Avalie, no prazo de 90 dias, a conveniência e oportunidade de reestruturar o organograma do Conselho Nacional de Justiça, atentando para os seguintes aspectos:

- a) Padronização da nomenclatura em unidades em níveis hierárquicos paralelos;
- b) Padronização dos níveis dos cargos ocupados por chefes de gabinetes em níveis hierárquicos paralelos; e
- c) Padronização dos níveis dos cargos ocupados por titulares de unidades hierarquicamente escalonadas; (Achado 3)

6.1.1.6. Avalie, no prazo de 90 dias, a conveniência e oportunidade de elaborar normativo interno estabelecendo normas a serem observadas na estruturação orgânica do CNJ, a exemplo do Manual de Estruturas

Organizacionais do Poder Executivo Federal e da Resolução CSJT n. 63/2010; (Achado 3)

6.1.1.7. Avalie, no prazo de 90 dias, a necessidade de adequações na Instrução Normativa CNJ n. 58/2014, de modo a:

- a) Categorizar os tipos de colegiados existentes, tais como comissões temporárias, comitês, grupos de trabalhos, fóruns, entre outros;
- b) Aprimorar os requisitos básicos para a constituição dos colegiados, tais como definição de prazos de funcionamento e atribuições dos coordenadores; e
- c) Padronizar os registros que comprovem o funcionamento dos colegiados. (Achado 5)

6.1.1.8. Adote, no prazo de 90 dias, controles e melhore os existentes para acompanhamento do funcionamento dos colegiados – tais como verificação de atuação, cumprimento de prazos, apresentação de relatórios, organização e registro documental das atividades e dos resultados; (Achado 5)

6.1.1.9. Avalie, no prazo de 90 dias, e conveniência e oportunidade de instituir política de gestão de riscos para o CNJ, à luz das considerações expostas no presente achado; (Achado 6)

6.1.2. À Secretaria-Geral - SG:

6.1.2.1. Elabore, no prazo de 90 dias, plano de ação com vistas a promover a continuidade na implantação do Programa de Integridade do CNJ; (Achado 4)

6.1.3. Ao Departamento de Gestão Estratégica - DGE:

6.1.3.1. Registre, no prazo de 180 dias, a necessidade de adotar a transparência ativa na formulação da próxima estratégia para o CNJ, incluindo registros tempestivos, completos e que registrem a participação do público externo na formulação; e

6.1.3.2. Promova, no prazo de 180 dias, estudos sobre novos modelos de elaboração da Estratégia para o CNJ. (Achado 7)

6.1.4. Ao Comitê Gestor da Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais – CGLGPD:

6.1.4.1. Apresente o status do plano de ação para a adequação à Lei n. 13.709/2018 (Lei Geral de Proteção de Dados – LGPD) em âmbito interno, informando qual será o tratamento que este Conselho dará aos dados pessoais sob sua posse.

Brasília, 4 de dezembro de 2020.

Priscila Schubert da Cunha Canto
Analista Judiciário

Tatiana Cristine Cassimiro Vieira
Analista Judiciário

Danilo Mendes Guimarães
Técnico Judiciário

Evandro Silva Gomes
Chefe da Seção de Auditoria da Gestão e da
Governança

Saulo Augusto Félix de Araújo Serpa
Coordenador de Auditoria Institucional

Anderson Rubens de Oliveira Couto
Secretário de Auditoria