



IX ENCONTRO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

ISSN: 2594-5688

secretaria@sbap.org.br

Sociedade Brasileira de Administração Pública

RELATO TÉCNICO

IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA DE GOVERNANÇA INSTITUCIONAL NO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO PARANÁ

**THIAGO MARTINI RIBEIRO PINTO, JOSÉ LAURINDO DE SOUZA NETTO, MARIANA DA COSTA
TURRA BRANDÃO, ALINE LUIZA LIMA FURLAN, AUGUSTO CESAR PIASKOSKI,**

**GRUPO TEMÁTICO: 05 Governança em gestão de riscos e
integridade na administração pública**

IX Encontro Brasileiro de Administração Pública, São Paulo/SP, 5 a 7 de outubro de 2022.
Sociedade Brasileira de Administração Pública
Brasil

Disponível em: <https://sbap.org.br/>

Implementação do Programa de Governança Institucional no Tribunal de Justiça do Estado do Paraná¹

Resumo:

Em agosto de 2021, o Tribunal de Justiça do Estado do Paraná lançou o seu Programa de Governança Institucional, voltado a promover avanços na gestão dos recursos públicos e a otimizar a entrega de resultados demandados pela sociedade. Nesse sentido, o presente relato técnico busca apresentar as etapas da construção do Programa de Governança Institucional, as práticas e iniciativas nele inseridas e que, amparadas nos pilares da liderança, estratégia e controle, visam a avaliar, direcionar e monitorar a gestão institucional em direção ao fortalecimento da governança do Poder Judiciário paranaense e à entrega de melhores resultados à sociedade.

Palavras-chave: Governança; Governança Pública; Poder Judiciário; Gestão Pública.

1. Introdução

A necessidade de fortalecer a confiança da população nas instituições públicas, de promover avanços na gestão dos recursos públicos e aumentar a capacidade de entrega dos resultados demandados pela sociedade tem intensificado, sobretudo após os anos 2000, as discussões sobre a Governança Corporativa aplicada ao Setor Público.

Este movimento, ao qual se pode atribuir certo protagonismo ao Tribunal de Contas da União (TCU), contribuiu para que princípios, diretrizes e práticas de governança corporativa, até então restritas à iniciativa privada, ingressassem na administração pública direta e indireta.

Exemplo disso foi o Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização (Programa GESPÚBLICA) do Governo Federal, lançado no ano de 2005, e que objetivou, dentre outros, promover a *governança na gestão pública*, a eficiência e assegurar a eficácia e efetividade nos meios, ações, impactos e resultados governamentais. Ainda, a Lei Federal nº 13.303/2016 (Lei das Estatais) inovou ao trazer diversos princípios e orientações de governança, gestão de riscos e controles internos ao plano das empresas públicas e das sociedades de economia mista. Nesta esteira, o Decreto Federal nº 9.203/2017 estabeleceu a Política de Governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, inovando na consolidação de diversos conceitos nacionais e internacionais de Governança, dentre os quais os Princípios da Governança Pública esculpidos no artigo 3º.

No âmbito do Poder Judiciário, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) deu passos importantes para a internalização das temáticas de governança nos Tribunais, a exemplo da

¹ As considerações contidas no presente relato técnico têm por base o Programa de Governança Institucional do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná. BRASIL, Tribunal de Justiça do Estado do Paraná. *Programa de Governança Institucional*. TJPR, Decisão nº 6658292, de 05 de agosto de 2021.

criação da Rede de Governança Colaborativa do Poder Judiciário, instituída em 2013 pela Portaria CNJ nº 138, atualmente regulamentada pela Portaria CNJ nº 59/2019.

O esforço do Conselho Nacional de Justiça também contou com a elaboração de políticas e diretrizes objetivando desenvolver a governança no Judiciário brasileiro. Cita-se, a título exemplificativo, (i) a Governança e Gestão de Pessoas presentes na Resolução nº 240/2016 - Política Nacional de Gestão de Pessoas no âmbito do Poder Judiciário e na Resolução nº 207/2015 - Política de Atenção Integral à Saúde de Magistrados e Servidores do Poder Judiciário; (ii) Governança e Gestão de Tecnologia da Informação e Comunicação presentes na Resolução nº 182/2013 - Diretrizes para Contratação de Soluções de Tecnologia da Informação e Comunicação e na Resolução nº 370/2020 - Estratégia Nacional de Tecnologia da Informação e Comunicação do Poder Judiciário; (iii) Governança e Gestão das Contratações presentes na Resolução nº 347/2020 - Política de Governança das Contratações Públicas dos órgãos do Poder Judiciário.

Nota-se, nesse sentido, que o desenvolvimento da governança no setor público e, em especial, no Judiciário brasileiro, tem recebido notoriedade nos últimos anos, principalmente diante do incentivo promovido pelas Resoluções do CNJ, pela experiência e protagonismo do TCU, bem como de outros órgãos que integram o Sistema Nacional de Justiça.

Nesta senda, busca-se, através da apresentação da experiência desenvolvida pelo Tribunal de Justiça do Estado do Paraná, contribuir para o aperfeiçoamento de mecanismos e práticas da boa governança nas instituições e órgãos da Administração Pública brasileira.

2. A experiência do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná no desenvolvimento da Governança Institucional

Dentre as iniciativas promovidas pelo Poder Judiciário paranaense que embasaram a elaboração de políticas de governança institucional, bem como a elaboração do Programa de Governança Institucional do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná (PGI/TJPR), deve-se destacar, em breve histórico, o percurso que já havia sido percorrido em prol da consolidação de mecanismos de governança na instituição.

Em primeiro lugar, destaca-se a criação, em 20 de outubro de 2016, do Comitê de Governança de Tecnologia da Informação, por meio da Portaria nº 6.027/2016 do TJ/PR, para dar atendimento à Resolução n.º 211/2015 do CNJ, que instituiu a Estratégia Nacional de Tecnologia da Informação e Comunicação do Poder Judiciário (ENTIC-JUD) – atualmente prevista pela Resolução n.º 370/2021- CNJ.

Também, a criação do Projeto de Implantação da Gestão de Riscos nas unidades administrativas do TJPR, desenvolvido ao longo dos anos de 2019 e 2020, que resultaram na edição da Política de Gestão de Riscos, com a constituição do Comitê de Gestão de Riscos do Poder Judiciário do Estado do Paraná (Resolução nº 272/2020 - OE/TJPR), bem como a realização de um primeiro inventário de riscos nos processos de trabalho da instituição.

Merece destaque, ainda, a criação do Estatuto de Auditoria Interna do Poder Judiciário do Estado do Paraná (Resolução nº 274/2020 - OE/TJPR), que preconizou a atuação da auditoria interna nos trabalhos de avaliação e melhoria da eficácia dos processos de governança, de gerenciamento de riscos e de controles internos.

Nesse contexto, e atribuindo especial atenção às diretrizes de gestão do biênio 2021-2022, iniciada em fevereiro de 2021, destaca-se a criação do *Núcleo de Governança, Riscos e Compliance do Tribunal de Justiça*, unidade vinculada à Presidência, cuja finalidade atribuída foi a de prestação de apoio e assessoramento ao Presidente e à Secretária nos assuntos relacionados à governança, gestão de riscos, *compliance* e controles internos, cujas atribuições encontram-se descritas no Decreto Judiciário nº 91/2021.

2.1 Aspectos práticos do desenvolvimento do Programa de Governança Institucional do Poder Judiciário paranaense

O Programa de Governança Institucional do Poder Judiciário do Estado do Paraná compreende um conjunto de práticas e iniciativas voltadas ao desenvolvimento dos mecanismos de liderança, estratégia e controle, empregados para avaliar, direcionar e monitorar a gestão institucional.

Tais iniciativas são orientadas pelo conjunto de práticas recomendadas pelo Tribunal de Contas da União, especialmente na 3ª edição do Referencial Básico de Governança Organizacional para organizações públicas e outros entes jurisdicionados ao TCU.

No Referencial, o TCU apresenta uma série de práticas que podem ser adotadas pelas instituições públicas com a finalidade de desenvolver a governança institucional que, por sua vez, foram avaliadas e adequadas ao contexto e maturidade organizacional do Tribunal de Justiça do Paraná.

O objetivo do PGI/TJPR foi o de estabelecer, de uma forma estruturada e coordenada, um conjunto de medidas a serem implantadas ou aperfeiçoadas pelo Poder Judiciário para o desenvolvimento e fortalecimento da Governança Institucional.

Cabe ressaltar que o desenvolvimento da governança no Tribunal de Justiça paranaense envolve diferentes atores e níveis organizacionais, de modo a congregar toda a instituição em direção ao desenvolvimento e fortalecimento de práticas de governança. Por este motivo, algumas práticas e iniciativas contemplaram a criação de Grupos de Trabalho com a atribuição de promover o debate e a proposição de ações e regulamentos necessários ao desenvolvimento de cada uma das práticas.

Nesse caso, conforme orienta a metodologia do Tribunal de Contas da União, as práticas foram divididas em três grandes grupos ou mecanismos. A figura abaixo apresenta, de forma sintética, as iniciativas que integram cada um dos grupos.



(Figura 1)

2.1.1 Construção do Programa de Governança Institucional

A construção do Programa de Governança Institucional do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná contou com o envolvimento de diversas unidades administrativas para a proposição de ideias de projetos, iniciativas e/ou ações que poderiam ser implantadas para desenvolver cada uma das práticas apresentadas na figura anterior.

Frente à nova dinâmica de trabalho e de relações pessoais instalada com a pandemia de COVID-19, foi possível observar a busca de meios que visavam a essencial integração e engajamento dos atores institucionais na construção do Programa de Governança.

Para tanto, o Núcleo de Governança, Riscos e Compliance do Tribunal de Justiça (NGRC), realizou um *writestorming* virtual, por meio de ferramenta online, que permitiu, à

distância, promover a integração de diversos servidores na coleta de contribuições voltadas à construção do PGI-TJPR.

Essa etapa inicial contou com o envolvimento de 41 servidores do Tribunal de Justiça, lotados em diferentes unidades administrativas e possuidores das mais diversas formações e experiências profissionais, com o objetivo de coletar visões plurais sobre as ações que a instituição deveria implementar para aperfeiçoar a sua governança. Como resultado, obteve-se o diagnóstico de 235 ideias de projetos, ações e iniciativas, apresentadas por meio de *post-it's* virtuais, para desenvolver os mecanismos de liderança, de estratégia e de controle.

A ação foi precedida de uma exposição breve e concisa sobre os principais conceitos de Governança Pública, seguida da fala do Presidente do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná que reforçou a importância da iniciativa e o comprometimento da alta administração com a temática, apoiando-se na premissa *Tone At The Top* (tom do topo).

Na sequência promoveu-se a avaliação das sugestões apresentadas e a formulação das práticas e iniciativas que fariam parte do PGI/TJPR.

2.1.2 Mecanismos do Programa de Governança Institucional

O PGI-TJPR se alicerça nos mecanismos de liderança, estratégia e controle, apresentados pelo TCU, como forma de organizar e estruturar o conjunto de práticas que serão implantadas pela instituição para o desenvolvimento da governança institucional. O Tribunal de Contas da União define Governança Pública da seguinte forma:

“Governança pública organizacional compreende essencialmente os mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade”².

Dessa forma, inserido no mecanismo da *Liderança*, está o conjunto de práticas que objetivarão demonstrar o comprometimento dos agentes do mais alto nível organizacional com os valores, as estratégias, as políticas e os processos necessários à implementação de uma sólida Governança Institucional.

No mecanismo da *Estratégia*, são contempladas as práticas que se relacionam com a definição clara dos objetivos da instituição, sua estratégia de atuação, seu desdobramento em

² BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Referencial básico de governança aplicável a organizações públicas e outros entes jurisdicionados ao TCU*. Tribunal de Contas da União. Edição 3 - Brasília: TCU, Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado – Secex Administração, 2020, p. 5.

planos de ação aos demais níveis organizacionais e, por fim, ao monitoramento de sua implementação e resultados.

Finalmente, no mecanismo de *Controle*, são contempladas as práticas que buscam promover a prestação de contas e a transparência à sociedade, relativas à administração dos recursos que são confiados à instituição e a sua conformidade com os princípios éticos e legais, e com as diretrizes e metas estabelecidas. Além disso, compreendem as práticas que garantem à sociedade que os eventuais desvios do interesse público sejam apurados e tratados, merecendo destaque, neste ponto, a atuação da Auditoria Interna como instrumento essencial de avaliação objetiva e independente da eficácia dos processos de governança, de gerenciamento de riscos e de garantia da execução de planos, orçamentos e programas.

2.1.3 Práticas do Programa de Governança Institucional

A partir da definição dos mecanismos basilares do PGI-TJPR, foram apresentadas, ao todo, 24 (vinte e quatro) iniciativas relacionadas aos mecanismos de Liderança, Estratégia e Controle.

As iniciativas voltadas ao mecanismo da *Liderança* foram definidas em práticas voltadas (i) a estabelecer o modelo de Governança Institucional; (ii) a estabelecer um Programa de *Compliance* e Integridade; e (iii) a promover a capacidade de liderança através de indicadores e requisitos de competência, desempenho, sucessão de gestores e avaliações periódicas.

As iniciativas voltadas ao mecanismo da *Estratégia* foram relacionadas (i) à promoção do gerenciamento de riscos; (ii) ao estabelecimento da gestão estratégica nas unidades organizacionais; (iii) ao monitoramento dos resultados organizacionais; e (iv) ao monitoramento do desempenho da gestão.

Ao final, as iniciativas voltadas ao mecanismo de *Controle* foram subdivididas na (i) promoção da transparência e prestação de contas; (ii) avaliação e satisfação das partes interessadas; e em (iii) assegurar a efetividade da auditoria interna.

Cabe destacar que algumas das práticas se desdobram em diferentes iniciativas que visam, em conjunto, dar maior atendimento à prática estabelecida. À título de exemplo, cita-se a prática de *Promover o Gerenciamento de Riscos* que se desdobra nas iniciativas: a) estabelecer a estrutura de gestão de riscos; b) elaborar o Manual de Gestão de Riscos do Poder Judiciário; c) promover a capacitação e divulgação do gerenciamento de riscos.

2.2 Aprovação e lançamento do Programa de Governança Institucional

Definidas as práticas e iniciativas de governança a serem alcançadas pelo Tribunal de Justiça até dezembro de 2022, passou-se a fase de validação das propostas junto às unidades administrativas diretamente envolvidas na execução do PGI/TJPR, a saber: os departamentos de Planejamento, de Auditoria Interna e de Gestão de Recursos Humanos, a Escola Judicial do Paraná - EJUD e a Ouvidoria-Geral da Justiça.

Passo seguinte foi a apresentação e submissão do Programa de Governança à apreciação da Secretária do Tribunal de Justiça, representante máxima da estrutura de gestão, e pelo Presidente do Tribunal de Justiça, representante máximo da estrutura de governança, restando devidamente aprovada a execução das ações e a implementação do PGI/TJPR.

A comunicação e o engajamento de todos os atores institucionais são pressupostos fundamentais para o sucesso de um projeto que objetiva desenvolver e fortalecer a governança em uma instituição. Nesse sentido, foi realizado um evento virtual (*live*) para o lançamento do PGI/TJPR a todas as pessoas do Tribunal de Justiça do Paraná e, especialmente, à sociedade paranaense, para que tenham conhecimento do projeto que se destina a implementar práticas de liderança, de estratégia e de controle para avaliar, direcionar e monitorar a gestão institucional em prol da entrega de serviços de interesse público, com qualidade e eficiência.

O evento contou com a participação de Ministro do Tribunal de Contas da União, palestrando acerca da importância da temática da governança para as instituições públicas, bem como com a presença do Presidente do Tribunal de Justiça, novamente para reafirmar o comprometimento da alta administração, finalizando com uma apresentação técnica a respeito do processo de construção e das práticas contidas no PGI/TJPR.

2.3 Resultados obtidos com o Programa de Governança Institucional

Decorridos 15 meses desde o início da construção do PGI/TJPR, diversas foram as iniciativas já implementadas (37,5%) e com resultados sendo obtidos, além disso, outras tantas estão em fase de execução (45,8%), restando, tão somente, algumas poucas iniciativas que aguardam implementação (16,7%).

Dentre as ações previstas no PGI/TJPR já implementadas, destacam-se as seguintes:

- a) Implantação do Canal de Denúncias do Poder Judiciário do Estado do Paraná, como um instrumento de *compliance* e integridade (*whistleblowing*) para que a sociedade e os agentes do Poder Judiciário possam relatar ocorrências de fraudes, corrupção, desvios éticos, incluindo assédio moral e sexual, com garantia de proteção ao denunciante.

- b) Elaboração do novo Código de Ética e Conduta do Poder Judiciário do Estado do Paraná, como uma política de *compliance* e integridade que disciplina os princípios éticos, direitos, deveres e condutas vedadas às pessoas do Poder Judiciário.
- c) Regulamentação da Política e do Sistema de Governança Institucional do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná, como uma norma elaborada para definir os papéis e as responsabilidades dos atores envolvidos com a governança e gestão institucional, para que o conjunto das ações formuladas sejam efetivamente colocadas em prática.
- d) Expansão do Gerenciamento de Riscos nas unidades administrativas do Tribunal de Justiça, com a edição do Manual de Gestão de Riscos do Poder Judiciário, a instituição do Comitê de Gestão de Riscos e a formulação de Oficinas de Gestão de Riscos, como instrumento para divulgar e capacitar acerca das etapas do gerenciamento de riscos, valendo-se da conjugação da metodologia ISO 31000:2018 e da abordagem do *Design Thinking*.
- e) Criação do Portal da Governança Institucional do Tribunal de Justiça, como uma ferramenta de comunicação e transparência à sociedade sobre a estrutura, as políticas e as práticas de governança da instituição (<https://www.tjpr.jus.br/web/governanca-institucional>).

Esses são alguns dos resultados obtidos por meio da implementação coordenada de ações, sob o título de Programa de Governança Institucional, para desenvolver a governança institucional da Corte de Justiça paranaense.

3. Aprendizados e Recomendações de Implementação de um Programa de Governança Institucional

Ao longo da experiência do processo de elaboração e implementação do Programa de Governança Institucional do Tribunal de Justiça do Paraná, identificaram-se como pontos fortes o comprometimento da alta administração, o engajamento e a participação de diversos atores da instituição para a elaboração do documento e o envolvimento das unidades administrativas para o alcance das práticas e iniciativas propostas no PGI/TJPR.

A partir da trajetória realizada pelo Tribunal de Justiça do Estado do Paraná para a elaboração e implementação do PGI/TJPR, sugere-se aos órgãos do Sistema de Justiça e de outros poderes e esferas da Administração Pública a observância de algumas recomendações:

- a) Comprometimento da alta administração: pressuposto primordial para a promoção dos valores, estratégias e políticas que embasam a construção, desenvolvimento e

implementação de um Programa de Governança, visto a grande abrangência e repercussão que uma iniciativa como essa trará aos processos e pessoas da organização.

b) Envolvimento de diversos atores da instituição: é imprescindível a participação de diversas unidades e pessoas no processo de construção de um Programa de Governança, como forma de contemplar as necessidades e visões da instituição como um todo; propiciar o senso de pertencimento; e fomentar o engajamento de todos.

c) Comunicação e divulgação permanente: desde o momento de proposição de um Programa de Governança, passando por sua elaboração, seu desenvolvimento e a execução de suas ações, é salutar que exista uma forte divulgação perante à instituição e à sociedade do movimento de promoção da governança, assim como das iniciativas e práticas que estão sendo pensadas e realizadas. Além disso, a demonstração, por meio de documentos, reuniões e demais materiais que consignem os ganhos no âmbito da realização de uma boa governança implantada dentro da instituição, resulta em motivação aos atores envolvidos e no desejo em continuar colaborando com a execução de práticas de governança.

d) Visão de longo prazo, com entregas de curto prazo: um Programa de Governança deve ser elaborado com práticas e iniciativas que promovam a transformação institucional, por meio da adoção de boas práticas de governança. Contudo, é importante que se planeje pequenas entregas ao longo do processo que, em que pese não demonstrem resultados instantâneos, contribuirão para o engajamento dos atores institucionais, para a continuidade do Programa e para a obtenção dos resultados almejados.

Além disso, sugere-se a utilização de recursos tecnológicos e metodologias de inovação, como por exemplo a ferramenta colaborativa Miro, que permite a interação síncrona e assíncrona entre os envolvidos e que foi utilizada na elaboração do Programa de Governança Institucional do Tribunal de Justiça do Paraná, propiciando a elaboração de diversos documentos, a execução de *brainstorming*, *writestorming*, mapas mentais, entre outros, em modo simultâneo e com diversos atores da instituição.

4. Conclusão

O desenvolvimento de práticas de governança no Poder Judiciário paranaense, consolidado a partir da construção do Programa de Governança Institucional do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná, representa o exemplo de um importante passo em direção ao desenvolvimento e fortalecimento da governança no Sistema de Justiça.

Ressalta-se que os mecanismos de governança delineados pelo Tribunal de Contas da União, bem como as Resoluções do Conselho Nacional de Justiça representam importantes diretrizes que o Sistema de Justiça deve adotar para a implementação e o aperfeiçoamento das práticas de governança. A observância de tais diretrizes, ainda que por outros órgãos da Administração Pública não integrantes do Sistema de Justiça, constitui-se boa prática a ser difundida, uma vez que os referidos conteúdos estão alinhados aos principais conceitos de governança pública adotados por instituições de referência nacional e internacional.

Ao final, a iniciativa do Tribunal de Justiça do Paraná, materializada no PGI/TJPR, demonstra que esforços estão sendo direcionados pelo órgão para promover uma governança e gestão moderna, alinhados às melhores práticas da boa governança, com a finalidade precípua de atender às necessidades e melhorar os resultados para as pessoas, em alusão à definição de governança pública, difundida pela Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE, 2020).

5. Referências bibliográficas

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Referencial básico de governança aplicável a organizações públicas e outros entes jurisdicionados ao TCU*. Tribunal de Contas da União. Edição 3 - Brasília: TCU, Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado – Secex Administração, 2020.

BRASIL, Tribunal de Justiça do Estado do Paraná. *Programa de Governança Institucional*. TJPR, Decisão nº 6658292, de 05 de agosto de 2021.

OCDE. ORGANIZAÇÃO PARA COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. *Policy Framework on Sound Public Governance*. Disponível em: https://read.oecd-ilibrary.org/governance/policy-framework-on-sound-public-governance_c03e01b3-en#page1. Acesso em: junho de 2022.