

CENTRO DE CONTROLE E ACOMPANHAMENTO DE CUSTOS DO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA-RJ (RAC), UMA RESPOSTA À LEI DE  
RESPONSABILIDADE FISCAL (Lei Complementar nº 101/2000).

*por*

*Fernando José Roriz Resende*

Trabalho monográfico de conclusão do  
curso MBA (TCC) de Administração  
Judiciária da Fundação Getúlio Vargas,  
convênio Tribunal de Justiça do Estado  
do Rio de Janeiro.

Rio de Janeiro, 2004

## SUMÁRIO

|                         |   |
|-------------------------|---|
| <b>INTRODUÇÃO</b> ..... | 4 |
|-------------------------|---|

### **CAPÍTULO 1**

#### **DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA –PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS**

|  |    |
|--|----|
| 1.1. Princípio da Legalidade.....                      | 8  |
| 1.1.2 Legalidade da Administração e do particular..... | 9  |
| 1.2 Princípio da Proporcionalidade.....                | 10 |
| 1.3 Princípio da Impessoalidade.....                   | 11 |
| 1.4 Princípio da Moralidade.....                       | 11 |
| 1.5 Princípio da Publicidade.....                      | 12 |
| 1.6 Princípio da eficiência.....                       | 13 |

### **CAPÍTULO 2**

#### **O INÍCIO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA GERENCIAL**

|   |    |
|---|----|
| 2.1 O Início da Administração Pública Gerencial Com Alicerce No Princípio da Eficiência.....          | 16 |
| 2.2. A Administração Pública Pós Emenda Constitucional nº 19/98-Finalidade Pública dos Seus Atos..... | 17 |

### **CAPÍTULO 3**

#### **PRINCÍPIOS INFORMADORES DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL**

|   |    |
|---|----|
| 3.1 Os princípios mais relevantes da Lei de responsabilidade Fiscal.....        | 19 |
| 3.1.1 Do princípio do equilíbrio orçamentário.....                              | 19 |
| 3.1.2 Do Princípio do Federalismo.....  | 20 |
| 3.1.3 Do Princípio da Prudência.....  | 21 |
| 3.1.4 Do Princípio da Transparência.....  | 22 |
| 3.1.5 O Princípio da Responsabilidade - Conceito de <i>accountability</i> ..... | 25 |
| 3.2 O Gestor Público e a Lei de Responsabilidade Fiscal.....                    | 26 |

### **CAPÍTULO 4**

#### **EVOLUÇÃO DO SISTEMA DE CUSTOS ATÉ A SUA IMPLEMENTAÇÃO NO JUDICIÁRIO FLUMINENSE**

|   |    |
|---|----|
| 4.1 Histórico da Implantação do Sistema de Custos no Judiciário ..... | 30 |
| 4.2 Implantação do Sistema de Custos no Judiciário.....               | 31 |

Ato Normativo Nº 01/1999

### **CAPÍTULO 5**

#### **PROJETO DE INFORMATIZAÇÃO DO SISTEMA DE CUSTOS**

|       |  |    |
|-------|--|----|
| 5.1   | Histórico de viabilidade da Informatização.....          | 34 |
| 5.2   | Deficiências Apontadas no Antigo Sistema de Custos.....  | 34 |
| 5.3   | Proposições do novo sistema informatizado de Custos..... | 35 |
| 5.4   | Análise das Necessidades das Informações.....            | 36 |
| 5.4.1 | Expectativas / Necessidades da Área.....                 | 36 |
| 5.4.2 | Modelo Multidimensional da Central de Custos.....        | 36 |
| 5.4.3 | Necessidade de Informação.....                           | 37 |
| 5.5   | Parâmetros da Consulta.....                              | 38 |
| 5.6   | Análise das Fontes de Informação.....                    | 40 |
| 5.7   | Análise de Viabilidade.....                              | 41 |
| 5.8   | Despesas de Pessoal.....                                 | 41 |
| 5.9   | Despesas de Custeio e Investimentos.....                 | 42 |

## **CAPÍTULO 6 ARQUITETURA DA SOLUÇÃO**

|     |                                 |    |
|-----|---------------------------------|----|
| 6.1 | Componentes.....                | 48 |
| 6.2 | Extratores.....                 | 48 |
| 6.3 | <i>Data Entry</i> .....         | 49 |
| 6.4 | Principais Funcionalidades..... | 49 |
| 6.5 | Controle de Acesso.....         | 49 |
| 6.6 | Parâmetros de Rateio.....       | 50 |
| 6.7 | Alarmes.....                    | 51 |
| 6.8 | Relatórios Dinâmicos.....       | 51 |

|                   |                                       |            |
|-------------------|---------------------------------------|------------|
| <b>CAPÍTULO 7</b> | <b>CONCLUSÃO E RECOMENDAÇÕES.....</b> | <b>.56</b> |
|-------------------|---------------------------------------|------------|

|                                       |           |
|---------------------------------------|-----------|
| <b>REFERENCIAL BIBLIOGRÁFICO.....</b> | <b>60</b> |
|---------------------------------------|-----------|

## INTRODUÇÃO

O presente trabalho teve como escopo primordial o detalhamento do Centro de Controle e Acompanhamento de Custos do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, mais difundido e conhecido como RAC – Relatório de Acompanhamento de Custos.

O RAC foi implantado, de forma quase que artesanal, em setembro de 1999 e com a respectiva instituição através do Ato Normativo Conjunto nº 01 de novembro de 1999.

A informatização do RAC, através de um sistema informatizado de Custos do Tribunal de Justiça, ocorreu apenas em dezembro de 2003. Acontece que, para a plena e satisfatória implementação do sistema RAC, a Justiça Fluminense percorreu um extenso e arenoso terreno.

Desta feita, não foi possível deixar de mencionar neste trabalho monográfico o início da construção da viabilidade do RAC, bem como, o porquê de seu implemento no Judiciário Estadual antes mesmo da existência da Lei de Responsabilidade Fiscal, de 4 de maio de 2000.

Saliente-se, ainda, para a boa percepção do significado do Centro de Custos do TJ, pertinente a sua apresentação e detalhamento através dos seus respectivos fundamentos e pressupostos, deve-se buscar a compreensão dos princípios constitucionais aplicáveis ao tema.

Desta forma, apesar do estudo do RAC frente a LRF e a conseqüente particularização do novo sistema informatizado em 2003, não teria sentido a não exposição dos princípios constitucionais descritos no *caput* do art. 37, da Constituição da República Federativa do Brasil, os quais a Administração Pública tem o dever de obediência.

Será abortado, sem a pretensão de esgotar o assunto, os cinco princípios constitucionais que norteiam a administração pública, dando ênfase especialmente ao princípio da eficiência, inserido na Lei Maior através da Emenda Constitucional nº 19 de 1998.

A Emenda Constitucional nº 19/98, foi sem sombra de dúvida, o marco inicial para a nova administração pública. Tendo como pilar da reforma o então Ministro Bresser Pereira.

A grande reforma gerencial da Administração Pública brasileira ocorreu em 1995 e a sobredita emenda constitucional somente foi promulgada em junho de 1998 e batizada de “reforma administrativa”. Na realidade, a reforma constitucional foi parte fundamental da reforma gerencial.

Assim, o surgimento da Administração Pública Gerencial começou a tomar forma no primeiro semestre de 1995, por intermédio do Plano diretor da reforma do aparelho do Estado e materializado constitucionalmente pela emenda constitucional da reforma administrativa(EC 19/98).

Enquanto isso no Tribunal de Justiça –RJ, as mudanças no campo gerencial também repercutiram, pois foi aprovado o Ato Executivo Conjunto 08 de 02 fevereiro de 1998, dando assim, continuidade aos novos preceitos constitucionais advindos da Emenda 19/98 e, em especial, ao já mencionado princípio da eficiência. Corroborando assim, na construção de um novo norte ao administrador público na consecução da boa gestão da coisa pública.

Em meados de julho de 1999, o então Juiz de Direito Auxiliar da Presidência e Gestor do Fundo especial do Tribunal de Justiça, Dr. Jessé Torres Pereira Júnior apresentou aos Diretores Gerais da Secretaria de Planejamento, Coordenação e Finanças e Diretoria Geral de Planejamento e Controle, Angela Augusta Santos

Carvalho e André Luiz de Saboya Moledo respectivamente, as diretrizes para o início do estudo de viabilidade de implantação de um futuro Centro de Acompanhamento de Custos. Em 1/11/1999 foi criado o RAC através do Ato Normativo Conjunto nº 01 de 1999.

Em fortalecimento ao preceituado na criação do Relatório de Acompanhamento de Custos – RAC, ou melhor, em antevisão a própria instituição da LRF, pois esta só foi promulgada em 5 de maio de 2000. Assim sendo, o próprio sistema adotado já era uma resposta a Lei de Responsabilidade Fiscal, por conseguinte, tem sua estrutura e suporte na Lei Complementar nº 101/2000.

A Lei de Responsabilidade Fiscal no § 3º do art. 50 determina a necessidade de um sistema de custos que permita a avaliação e o acompanhamento da gestão orçamentária, financeira e patrimonial.

A Lei em comento justifica não somente a existência e o fundamento do sistema de custos, como também o seu respectivo aprimoramento dos métodos de mensuração dos gastos através de desenvolvimento e implementação de um sistema confiável de coleta de dados.

Para melhor estruturação do tema ora abordado não poderia deixar passar *in albis* os principais fundamentos da Lei de Responsabilidade Fiscal. Além dos cinco princípios constitucionais supracitados, também cabe citar os fundamentos que dão sustentáculos a nossa Lei de Gestão Fiscal, os quais são emblemáticos para orientar o novo gestor público, a saber: equilíbrio orçamentário; federalismo; prudência; transparência e responsabilidade fiscal.

Por fim, este trabalho monográfico, após exposição do histórico de sua criação, dos ditames constitucionais e legais do Sistema de Custos e a pertinente interligação com os fundamentos da Lei de Responsabilidade Fiscal, apresenta de forma

pormenorizada, toda a estruturação de coleta de dados das 17 (dezesete) unidades de despesa do Tribunal de Justiça do Estado.

A finalidade primordial é demonstrar, de maneira didática, como foi realizado, no período de maio a dezembro de 2003, os trabalhos de informatização do Sistema de Custos.

Cabe registrar, obviamente, a grande e insofismável contribuição da Fundação Padre Leonel Franca da Pontifca Universidade Católica do Rio de Janeiro, em conjunto com os funcionários da antiga Secretaria de Planejamento - SP e com os usuários das diversas unidades de despesa do Tribunal de Justiça, que anteriormente, labutavam na inserção dos dados nas planilhas do *Excel*.

A participação ativa da antiga Superintendência de Organização e Informática do Tribunal de Justiça (SOI), foi crucial no sucesso da informatização do sistema RAC, pois a informatização do Sistema de Custos foi implementada, primordialmente com a marcante presença dos técnicos da Diretoria Geral de Tecnologia da Informação (antiga SOI).

Na realidade, o sistema de custos tem como ferramenta na sua estruturação, em termos estimativos, quase 80% (oitenta por cento) de sua base de dados, alinhados nos sistemas já existentes da Informática, quais sejam, sistema de processos distribuídos, sistema da folha de pagamento, sistema de patrimônio e material, sistema de orçamento e finanças, entre outros.

## **CAPÍTULO 1 DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA – PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS**

### **1.1 Princípio da Legalidade**

A administração Pública como um todo está atrelada aos princípios constitucionais delineados expressamente no art. 37, da Constituição Federal. Sendo o da Legalidade o mais nitidamente notado e observado pelos administrados.

A legalidade se exprime pela observância à lei. A autoridade dela não se pode afastar devendo pautar a sua conduta em consonância com o direito estabelecido.

Por conseguinte, a presunção de legitimidade se refere a perfeita conformidade do ato perante à lei. Este atributo é derivado da necessidade de se assegurar a observância dos atos estatais pelo administrado. Exigindo prova em contrário para se afastar a dita presunção legal.

Afasta-se desta forma as dúvidas dos questionamentos por parte do corpo social o que impediria a celeridade e o cumprimento das determinações administrativas, tão necessários aos atos oriundos do Poder Público.

Enquanto a legalidade é a situação de conformidade com o direito positivo, independente do consenso social, de maneira que a norma possa ser formalmente perfeita, mas podendo ser ilegítima, desde que na origem não tenham sido emitidos por órgãos autênticos de representação. Por sua vez, a legitimidade encontra-se afeta à justificação do ato e dos valores do poder legal. Deve estar em conformidade com as crenças, os valores e os princípios da ideologia dominante, à época da emissão do ato.

Na luta histórica do homem pela liberdade, observou-se, em épocas passadas, a transformação do conceito de legalidade, que deixou de ser uma proteção dirigida aos governantes, com o intuito de evitar a sua responsabilidade pelos atos praticados em sua administração, para se colocar acima do poder divino dos reis.

A superioridade do rei sobre a lei pode ser sentida no preceito previsto no art. 32 da Constituição Francesa de 1791:

“Não há em França autoridade superior à lei, o rei não reina senão em virtude dela e é unicamente em nome da lei que poderá ele exigir obediência” (extraído Paulo Bonavides, ob. cit.).

O império da lei sobre o império do governante vigente, já se fazia mostrar na Constituição de Massachusetts, art. 30, versando sobre a separação dos poderes: “pudesse haver um governo de leis e não de homens”.

Vislumbra-se que o princípio da legalidade foi gerado a partir do Estado de Direito, onde se encontra estabelecido a submissão do Estado à lei, limitando a atuação estatal para assegurar os direitos individuais.

### **1.1.2 Legalidade da administração e do particular**

A Administração Pública se encontra vinculada aos limites traçados pelo legislador. A conduta do administrador está circunscrita ao campo definido anteriormente pela lei, sendo impedido o agente público de se afastar do comando legal.

A legalidade administrativa não é a mesma da legalidade imposta aos particulares. Enquanto, nas relações no âmbito privado, o particular é detentor de autonomia podendo fazer tudo aquilo que a lei não lhe veda, o administrador somente pode fazer o que é permitido pela lei.

A limitação aos particulares somente pode advir de lei, trata-se de proteção ao direito de liberdade frente ao Estado, esposado no inciso II, do art.5º, da Constituição Federal.

Já para atuação estatal a validade de seus atos não se pode dar no vazio legal, pelo contrário, exige-se que esteja permitido por lei e que o administrador se mantenha nas lindes por ela definida, que nada mais é do que a concretização do Estado de Direito.

Nesse sentido, o princípio da legalidade traduz o propósito político de submeter os exercentes da atividade administrativa ao modelo legal, oriundo do Poder Legislativo, expressão da representação social, objetivando garantir a perfeita sintonia da atuação do executivo com a vontade geral manifestada nas leis.

A legalidade se contrapõe ao extinto monocrático do poder, valorizando a soberania popular estatuída no art. 1º da nossa Carta Política, onde designa o povo como detentor do poder estatal.

Não pode a Administração atuar *contra legem* ou *praeter legem*, somente deve agir *secundum legem*, vale dizer, com perfeita subordinação à lei.

## **1.2 Princípio da Proporcionalidade**

“O princípio da proporcionalidade significa que o Estado não deve agir com demasia, tampouco de modo insuficiente na realização de seus objetivos. As competências administrativas só podem ser validamente exercidas na extensão e intensidade proporcionais ao que seja realmente demandado para cumprimento da finalidade do interesse público a que estão atreladas. Ocorre a violação quando o administrador, tendo dois valores legítimos a sopesar, prioriza um a partir do sacrifício exagerado do outro”.

Este princípio implica uma adequação axiológica e finalística pelo agente público do poder-dever de hierarquizar princípios e valores de maneira adequada nas

relações de administração e no controle das mesmas. Devem ser estabelecidas prioridades fundamentais e hierarquizações devidas, para o alcance de uma real e efetiva atuação do Poder Público.

### **1.3 Princípio da Impessoalidade**

Este princípio decorre do próprio princípio da igualdade ou isonomia, que se traduz na idéia de que a Administração tem que tratar a todos os administrados sem discriminações nem favoritismos. Constitui uma vedação a qualquer discriminação ilícita e atentatória à dignidade da pessoa humana. Busca-se, através deste princípio, a instauração de um governo que vise à consecução do bem de todos, pois, a administração deve servir a todos, sem preferências ou aversões pessoais ou partidárias.

Este princípio pode ser ilustrado através da exigência de que sempre haja licitação pública, nos termos do art. 175, da CF, ou frente à exigência de que a publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos deverá ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, não podendo constar nomes, imagens, que caracterizem promoção pessoas de autoridade ou servidores públicos (art. 37, § 1º, da CF).

### **1.4 Princípio da Moralidade**

De acordo com esse princípio a Administração e seus agentes devem atuar na conformidade de princípios éticos, que não transgridam o senso moral<sup>1</sup> da sociedade.

---

<sup>1</sup> Manuel de Oliveira Franco Sobrinho, em obra intitulada O Controle da Moralidade Administrativa, faz detalhada análise desse princípio, e Hely Lopes Meirelhes incluía este princípio dentre os conformadores da atividade administrativa.

Como diz Bandeira de Mello<sup>2</sup>: “violar a moral corresponde a violar o próprio direito”.

Trata-se não da moral comum, mas da moral administrativa ou ética profissional, que consiste no conjunto de princípios morais que se devem observar no exercício de uma profissão.

Nos termos do art. 85, V, da CF., atentar contra a probidade da administração é hipótese prevista como crime de responsabilidade do Presidente da República, fato que enseja sua destituição do cargo.

Também os atos de improbidade administrativa dos servidores públicos importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível (art. 37, § 4º, CF). O artigo 5º, inciso LXXIII, da Constituição Federal, prevê o cabimento de ação popular para anulação de ato lesivo à moralidade administrativa, ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe.

### **1.5 Princípio da Publicidade**

A partir deste princípio exige-se da Administração Pública que preste contas de todos os seus atos, contratos e procedimentos. Deve manter plena transparência de seus comportamentos, exceto nas hipóteses em que o impedir o interesse público, nos casos extremos de segurança nacional ou em situações em que a divulgação prévia possa eliminar a viabilização de medidas justificáveis.

Na constituição encontram-se vários preceitos que confirmam ou restringem este princípio:

---

<sup>2</sup> MELLO, Celso Bandeira. *Curso de Direito Administrativo*, 9ª ed., São Paulo, Malheiros Editores, p-72.

a. Art. 37, caput;

b. Art. 5º, XXXIII, que assegura a todos o direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado;

c. Art. 5º, LXXII – "habeas data" – para assegurar o conhecimento de informações relativas à pessoa do impetrante, constantes de registros ou banco de dados de entidades governamentais ou de caráter público ou para retificação de dados, caso não se prefira fazê-lo por processo sigiloso, judicial ou administrativo;

d. Art. 5º, LX, em face do qual a lei somente poderá restringir a publicidade dos atos processuais administrativos quando a defesa da intimidade ou o interesse social o exigirem;

e. Decreto-lei n. 3.365/41 e Lei Complementar n. 76/93 – exige a máxima transparência como condição de legitimidade, sob pena de não se aperfeiçoarem atos e contratos públicos, assim como também exige atos declaratórios no caso da expropriação.

## **1.6 Princípio da Eficiência**

Uma das grandes questões discutidas atualmente, e que faz parte do projeto de reforma administrativa do Estado, é a necessidade de tornar a administração pública mais eficiente. Faz-se necessário a adoção de novas formas de gestão da coisa pública, mais ágeis, descentralizadas, que priorizem o controle de resultados ao controle de procedimentos.

Neste sentido, Luis Carlos Bresser Pereira<sup>3</sup>, define:

“as principais características da administração pública gerencial, ou da nova administração pública, a orientação da ação do Estado para o cidadão-usuário ou cidadão- cliente e a ênfase no controle dos resultados através dos contratos de gestão (ao invés de controle dos procedimentos”.

A Emenda Constitucional nº 19, de 4-6-98, inseriu o princípio da eficiência entre os princípios constitucionais da Administração Pública, previstos no artigo 37, caput.

O princípio da eficiência impõe que o agente público atue de forma a produzir resultados favoráveis à consecução dos fins que cabem ao Estado alcançar. Hely Lopes Meirelles<sup>4</sup> define este princípio como:

“o que se impõe a todo agente público de realizar suas atribuições com presteza, perfeição e rendimento funcional. É o mais moderno princípio da função administrativa, que já não se contenta em ser desempenhada apenas com legalidade, exigindo resultados positivos para o serviço público e satisfatório atendimento das necessidades da comunidade e de seus membros”.

Ocorre a vedação a esse princípio quando se constata vícios na escolha dos meios ou dos parâmetros voltados para o alcance de determinados fins administrativos. Não se verifica nenhuma invasão da discricionariedade do poder administrativo, mas se pede a vigilância quanto a compatibilização plena do ato administrativo com o ordenamento.

Juarez Freitas<sup>5</sup>, quando se refere ao princípio da economicidade aponta a sua conexão com o princípio da eficiência:

“É que nosso País insiste em praticar, em todas as searas, desperdícios ignominiosos de recursos escassos. Não raro, prioridades não são cumpridas. Outras tantas vezes, pontes restam inconclusas, enquanto se principiam outras

---

<sup>3</sup> PEREIRA, Luis Carlos Bresser. *Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial*, Fundação Getúlio Vargas Editora, Rio de Janeiro, 1998.

<sup>4</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*, 23ª ed, 2ª tiragem, São Paulo, Malheiros Editores, p-93.

<sup>5</sup> :FREITAS, Juarez. *O controle dos atos administrativos e seus princípios fundamentais*. São Paulo, Malheiros,1997.

questionáveis. Traçados de estradas são feitos e desacordo com técnicas básicas de engenharia. Mais adiante, escolas são abandonadas e, ao lado, inauguram-se novas. Hospitais são sucateados, mas se iniciam outros, que acabam por não serem concluídos. Materiais são desperdiçados acintosamente. Obras apresentam projetos básicos que discrepam completamente dos custos finais, em face de erros elementares. Por tudo isso, torna-se conveniente frisar que tal princípio constitucional está a vetar, expressamente, todo e qualquer desperdício dos recursos públicos ou escolhas que não possam ser catalogadas como verdadeiramente comprometidas com a busca da otimização ou do melhor para o interesse público’.

O presente princípio visa combater o tão latente sistema de corrupções e privilégios que permeia as práticas da administração pública, onde o objetivo prioritário não é o alcance do bem comum, mas a realização de interesses particulares. Não se investe nas áreas sociais, a não ser para a construção de algumas escolas, ou outras medidas superficiais, que visam não a solução do problema, que marginaliza grande parte da população, deixando-a ao completo abandono, mas tem por objetivo a promoção pessoal dos agentes da administração pública que visam a sua reeleição.

O princípio em comento, constitui um dos principais princípios e que deve ser intensamente efetivado, através de uma prática consciente dos operadores jurídicos, comprometidos com um projeto outro de sociedade, que vise a real concretização do princípio da justiça”.

Consoante afirma a professora Odete Medauar<sup>6</sup>, “a eficiência é princípio que norteia toda a atuação da Administração”, impondo, conseqüentemente, outras exigências, a de rapidez e precisão, contrapondo-se à lentidão, ao descaso, à negligência, à omissão “.

---

<sup>6</sup> MEDAUAR, Odete. *Direito Administrativo Moderno*. 4ª ed., São Paulo:RT, 2000, p.152

## **CAPÍTULO 2: O INÍCIO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA GERENCIAL**

### **2.1 O Início da Administração Pública Gerencial com Alicerce no Princípio da Eficiência.**

Cumprе salientar que o princípio da eficiência, apesar de alçado como princípio constitucional pela emenda nº 19 de 4 de junho de 1998, a legislação infraconstitucional já citava tal princípio desde do Decreto-lei 200, de 25 de fevereiro de 1967, através dos artigos 26, inciso III e 100. Existindo referência também em outros diplomas como a Lei de Concessão e Permissão de Serviços Públicos de nº 8987/95, artigo 6º, §, 1º, e a da Lei Federal de Procedimento Administrativo, de nº 9.784/99, artigo 2º.<sup>7</sup>

A elevação do Princípio da Eficiência para a categoria de constitucional em 1998 foi sem dúvida um grande e incalculável passo de evolução da Administração Pública. Cabendo transcrever os apontamentos da professora Alice Gonzáles Borges<sup>8</sup>:

“Cabe destacar, inicialmente, a oportunidade da inclusão do princípio da eficiência no *caput* do art. 37 da Constituição, à semelhança do que fez o art. 103 da Constituição espanhola. Este princípio, que marca a tônica da Administração Gerencial, sempre foi entendido por Celso Antônio com o nome de “boa administração”, como necessariamente implícito em toda a Constituição. Sua inserção explícita e destacada no pórtico do capítulo da Carta dedicado à Administração Pública, será rica de conseqüências jurídicas...”.

Saliente-se que o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado do Governo Federal, tendo a frente o Ministro Bresser Pereira, foi apresentado em 1995, contudo a emenda constitucional de número 19, somente foi promulgada em abril

---

<sup>7</sup> GABARDO, Emerson. *Princípio Constitucional da Eficiência Administrativa*, São Paulo: Dialética, 2002, p.95

<sup>8</sup> BORGES, Alice Gonzáles. “*A Implantação da Administração Pública Gerencial na Emenda Constitucional 19/98*”. Boletim de Direito Administrativo. São Paulo: NDJ, fevereiro, 1999.

de 1998. Dando assim, o grande salto para a implantação da administração pública gerencial. A reforma constitucional foi parte integrante e essencial da reforma gerencial de 1995. Entre estes a inclusão do princípio da eficiência no caput do art. 37 da CF.

## **2.2. A Administração Pública Pós Emenda Constitucional nº 19/98- Finalidade Pública dos Seus Atos**

O Princípio da Eficiência possui estreita relação como os demais princípios constitucionais previstos no caput do art. 37 da Constituição Federal, quais sejam, da legalidade, da proporcionalidade, da impessoalidade, da moralidade e da publicidade. Os princípios jurídicos constitucionais devem ser analisados conjuntamente, de modo associado, com total integração, para melhor aferição do regime jurídico administrativo.

O liame entre os aludidos princípios constitucionais é vislumbrado através de um princípio constitucional, implicitamente previsto na Carta Maior, no entendimento de Bandeira de Mello<sup>9</sup>, é sem dúvida o mais importante: a finalidade pública. Cabendo citar o seu pensamento:

“O princípio da finalidade não somente é critério de validação do ato, como de sua interpretação. A conduta que não atingir de modo preciso e excelente a finalidade legal, não é aquela pretendida pela regra de Direito. Se não é aquela pretendida pela regra de Direito, quem a promoveu atuou em desconformidade legal. O ato é inválido.”

O Princípio da Finalidade nada mais é do que o resultado esperado em consonância com o interesse público genericamente considerado. Partindo-se na análise de um caso concreto, este tem que ser conforme a lei específica que o

---

<sup>9</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Discricionariedade e Controle Jurisdicional*. 2ª Ed., São Paulo: Malheiros, 1998, p.36 e 45.

fundamentou, de forma explícita e implícita, o resultado tem que ser claramente tipificado na lei.

Todo ato administrativo de um gestor público, sempre é respaldado pela finalidade pública e atrelada a lei. A finalidade pode ser entendida por duas maneiras distintas:

1. Em sentido amplo, a finalidade sempre corresponde à consecução de um resultado de interesse público. Deste modo, o ato administrativo tem que ter sempre a finalidade pública;

2 Em sentido restrito, a finalidade é o resultado específico que a cada ato deve produzir, conforme definido na lei; neste sentido, se diz que a finalidade do ato administrativo é sempre a que decorre explícita ou implicitamente da lei.

O administrador público deve sempre agir com a finalidade de atender ao interesse público visado pela lei. Não sendo observado tal regra ocorrerá o chamado desvio de finalidade, por conseguinte, caracterizando-se abuso de poder, logo, o ato administrativo é nulo.

## **CAPÍTULO 3: PRINCÍPIOS INFORMADORES DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL**

### **3.1 – Os princípios mais relevantes da Lei de responsabilidade Fiscal**

A lei de Responsabilidade Fiscal veio em resposta ao art. 163 da Constituição Federal que determinava a criação de lei complementar para dispor sobre finanças públicas, em sentido amplo. A própria lei infraconstitucional foi bem mais específica ao dispor sobre finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal.

Entretanto, para entender a nova legislação de gestão responsável, teremos que delinear algumas linhas no tocante aos seus princípios mais relevantes, quais sejam, equilíbrio orçamentário, federalismo, prudência, transparência e responsabilidade fiscal.

#### **3.1.1 Do princípio do equilíbrio orçamentário**

O equilíbrio orçamentário significa a equivalência entre receitas e despesas. A Lei de Responsabilidade Fiscal ao adotar como pressuposto o princípio do equilíbrio orçamentário, já anteriormente previsto em outras legislações infraconstitucionais, a nova Lei foi mais incisiva ao dispor um conjunto de medidas em busca do citado equilíbrio, mediante a busca incessante do ajuste fiscal e da gestão fiscal responsável.

O já anteriormente mencionado professor Ricardo Lobo<sup>10</sup> foi feliz ao focar que a Lei de Responsabilidade Fiscal inicialmente buscava o equilíbrio econômico através de princípios como da prudência e transparência. Somente com o

---

<sup>10</sup> TORRES, Ricardo Lobo. *Tratado de Direito Constitucional Financeiro e Tributário. O Orçamento na Constituição.*, ob. Cit., p.290

substitutivo do Deputado Pedro Novaes foi inseridos novos ditames em busca do tão esperado orçamento equilibrado.

Continuando com o mesmo pensamento a despeito do princípio do equilíbrio orçamentário, Carlos Maurício Cabral Figueiredo e outros<sup>11</sup>, relata o seguinte:

“A LRF, em seu artigo 4º, I, a, trouxe à tona a discussão sobre o equilíbrio orçamentário e não se limitou à ingenuidade do mero equilíbrio entre previsão de receitas e fixação de despesas na proposta do orçamento. Foi mais longe e impôs o efetivo equilíbrio financeiro ao longo de todo o exercício, com ênfase no último ano de mandato dos gestores, inclusive instituindo formalmente preocupação com o que se denomina riscos fiscais, fatores que se não adequadamente previstos, podem comprometer o equilíbrio das contas e a qualidade da gestão. Equilíbrio e transparência são, aliás, dois pilares em que se assenta a LRF.”

### 3.1.2 Princípio do Federalismo

O nosso Estado Brasileiro seguiu os padrões delineados pelo federalismo norte-americano. Que significa a disposição de enumerar de forma taxativa as atividades e poderes pertinentes à União, deixando os demais poderes aos Estados, ou seja, de maneira residual.

Ocorre que a Lei de Responsabilidade Fiscal foi inspirada e praticamente incorporada do *Fiscal Responsibility Act*, originário do Estado Unitário da Nova Zelândia, possuindo, deste modo, uma visão extremamente centralizadora e, que foi mantido na nossa Lei Fiscal, como, por exemplo, os percentuais estabelecidos para despesa com pessoal (arts. 19 e 20) que devem ser observados por todos os entes da federação.

Entretanto, para a ocorrência do equilíbrio federativo a LRF é uma lei com atuação em nível nacional e não apenas federal. A imposição de limites para todos os

---

<sup>11</sup> FIGUEIREDO, Carlos Maurício Cabral *et alii*. *Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal*. Recife: Nossa Livraria, 2001, p.61.

entes da federação como despesa com pessoal e outros, demonstra de modo cristalino a nova era de gestão responsável em que o Estado tem que reorganizar em busca de seu equilíbrio. Não apenas de um ente federativo, mas de toda a federação. Saliente-se que o princípio federativo é cláusula pétrea constitucional (art. 64 § 4º, I, da CF/88), ou seja, não se permite emenda constitucional visando alterar o princípio acima delineado.

### 3.1.3 Do Princípio da Prudência

O Princípio da prudência é decorrente do modelo seguido pela nossa lei de Responsabilidade Fiscal, derivado do Fiscal *Responsability Act* da Nova Zelândia. Tal princípio é utilizado pela contabilidade, ligada a demonstrações contábeis, referente a certa dose de cautela na elaboração de estimativas em certas condições de incertezas, no sentido de que ativos ou receitas não sejam superestimados e passivos ou despesas não sejam subestimados, conforme Normas Internacionais de Contabilidade.

A prudência está presente em vários dispositivos da Lei de Responsabilidade, como, por exemplo, o limite imposto às despesas de pessoal (arts. 18 e seguintes),

Outro exemplo do princípio da prudência é a obrigação imposta pela Lei de Responsabilidade Fiscal de inclusão de dotações orçamentárias específicas para o pagamento de precatórios judiciais, consoante definição do art. 100, da Constituição Federal da República.

No tocante às contas públicas foi um grande passo na legislação fiscal, pois não era obrigatório a inclusão dos precatórios judiciais no montante da dívida consolidada<sup>12</sup>, tal previsão vem expressa no § 7º do art. 30 da LRF.

---

<sup>12</sup> IZIQUE, Cláudia. “Lei de Responsabilidade Fiscal altera critérios para as Operações de ARO”, in O Prefeito, nº 88, [www.federativo.bndes.gov.br](http://www.federativo.bndes.gov.br)

Cabe expor para fins de ilustração que os precatórios judiciais são valores devidos pela Fazenda Federal, Estadual e Municipal oriundos de sentenças já com trânsito em julgado.

No Poder Judiciário Fluminense os valores dos precatórios eram, em sua integralidade, incluído erroneamente pelo Executivo Estadual dentro do orçamento do Poder Judiciário. Visualizando para os desavisados um orçamento superestimado, pois tinha que ser abatido os valores do precatórios. Com a chegada da nova Lei de Responsabilidade a antiga Secretaria de Planejamento do Poder

Judiciário, conseguiu depois de longos embates com os técnicos da Secretaria de Controle do Poder Executivo, discriminar os citados Precatórios judiciais, apontado os respectivos valores, pelo órgão de origem, ou seja, Poder Judiciário, Poder Executivo, Poder Legislativo, Ministério Público e Tribunal de Contas. Responsabilizando os precatórios pelos órgãos originários e não mais na conta única e exclusiva do Poder Judiciário Fluminense.

#### **3.1.4 Do Princípio da Transparência**

A Constituição Federal de 1988, já destacava o citado princípio em seu art. 165, § 6º, ao determinar que: “o projeto de lei orçamentária será acompanhado de demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrentes de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia”, fato este corroborado com o sistema de controle externo e interno delineado no art. 70, da CFRB.

A Lei de Responsabilidade Fiscal logo na abertura de seu texto legal, faz referência expressa ao princípio da transparência:

Art. 1º  
( ....)

§ 1º A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e **transparente**, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas...(grifo ).

O art. 48, da Lei Complementar nº 101/2000, também coloca de forma cristalina o princípio da transparência, ao assentar quais são os instrumentos de transparência da gestão fiscal, como também o próprio título dado ao seu capítulo IX é o da transparência, controle e fiscalização.

Cabe acerrar que, a Lei de Responsabilidade Fiscal, em sentido amplo, é um desdobramento do Plano Real de 1994, elaborado pelo governo Federal e parte integrante do Plano de Estabilidade Econômica, pois prevê, como condição de limitação do endividamento público, o equilíbrio das contas do governo em todos os níveis.

Tal política Fiscal, acima mencionada, foi traçada tendo como seguimento os ditames estabelecidos no Código de Transparência Fiscal do Fundo Monetário Internacional, aprovado em 1998. Teve como supedâneo o princípio da transparência fiscal que representa a maneira, na visão do eminente professor Ricardo Lobo<sup>13</sup>:

“apropriada para assegurar ao público e ao mercado que o desenho claro da estrutura do governo é eficaz e que a saída da política fiscal pode ser estabelecida de forma confiável”.

Nesse mesmo diapasão, cabe salientar que a Reforma Administrativa, no tocante aos preceitos determinados pela Lei de Responsabilidade Fiscal, foi calcada em razão do alcance, ainda que insatisfatória, da estabilidade monetária e financeira do país, na visão do Professor José Rodrigues.<sup>14</sup>

---

<sup>13</sup> TORRES, Ricardo Lobo. *O Princípio da Transparência Fiscal*, no prelo.

<sup>14</sup> AFONSO, José Roberto Rodrigues. “*Descentralização e disciplina fiscal: Direções Futuros*”, Ministério da Fazenda, Brasília, 16/06/97, <http://federativo.bndes.gov.br>

Assim sendo, a realidade tem mostrado a falência do Estado provedor (bem-estar-social), que prima pela geração de déficits, acarretando, por consequência, o exacerbado endividamento público. Pois privilegiavam o equilíbrio econômico em detrimento do equilíbrio orçamentário.

A Reforma Administrativa iniciada em 1995 vem extirpando, gradativamente, o já combalido e ultrapassado Estado provedor, tendo em vista que a atual política objetiva alcançar o equilíbrio econômico em sintonia com o equilíbrio orçamentário. O Poder legislativo Brasileiro passou a ter o orçamento como fonte de controle do gasto público e não mais como uma simples ferramenta dissociada do controle e planejamento do dinheiro público.

A transparência, focada essencialmente pela Lei de Responsabilidade Fiscal, é o princípio da gestão orçamentária responsável ou no entender do Mestre Ricardo Lobo<sup>15</sup> um subprincípio do princípio da responsabilidade.

A transparência das contas públicas insculpida na Lei de Responsabilidade Fiscal tem total inspiração no *Fiscal Responsibility Act 1994*, da Nova Zelândia. Tendo em vista que tal sistema criou um leque de dispositivos para aumentar os relatórios sobre matérias fiscais. A mencionada lei neozelandesa possui dois pontos básicos: monitorar a consistência dos objetivos fiscais propostos pela lei com a atividade fiscal do Estado, buscando, deste modo, transparência para as contas públicas.

A nossa Lei de Responsabilidade Fiscal foi balizada pela lei sobredita, contudo, sofreu reformulação para melhor, na visão do professor Ricardo Lobo<sup>16</sup>, graças ao substitutivo do deputado Pedro Novais, aprovado em 3/2/2000.

---

<sup>15</sup> TORRES, Ricardo Lobo. *Tratado de Direito Constitucional Financeiro e Tributário*; o orçamento na Constituição, 2.ed., Rio de Janeiro:Renovar, 2000, v.5, p. 260.

<sup>16</sup> TORRES, Ricardo Lobo. *Tratado de Direito Constitucional Financeiro e Tributário*; o Orçamento na Constituição, Ob. Cit. , p. 40.

### 3.1.5 O Princípio da Responsabilidade - Conceito de *accountability*

O princípio da gestão orçamentária responsável, essencial para o bom entendimento da Lei de Responsabilidade Fiscal, pois é sua própria essência vem de forma taxativa no seu art. 1º, quais sejam, evitar os *déficits*; reduzir substancialmente a dívida pública; adotar uma política tributária racional; preservar o patrimônio público e promover uma crescente transparência das contas públicas.

Em suma o gestor público deve ter em mente que o dinheiro público não apenas tem que ser utilizado estritamente dentro da pertinente previsão legal e consoante o interesse público.

Não é suficiente utilizar bem o aludido dinheiro público, pois a nova norma vigente, implantada em maio de 2000, quer mais, a Lei de Responsabilidade Fiscal determina que o gestor público tem o dever de demonstrar, tornar público e acessível a todos, os gastos públicos efetuados, esclarecendo e dando transparência como foi utilizado e de que forma foi aplicado o sobredito dinheiro público. É muito além da prestação de contas.

Corroborando com tal asserção, as palavras de João Henrique Pederiva<sup>17</sup> são esclarecedoras:

“Há que se considerar a prestação de contas como um dos princípios constitucionais que se manifesta de várias formas ao longo do texto da Lei maior. De um lado, o setor público precisa informar a si próprio. Nesse papel, os sistemas de informação - mormente o sistema contábil - devem sinalizar, no mínimo, os efeitos que o gestor da coisa pública deve evitar quando tomar decisões. Quanto mais adequadas forem a qualidade e quantidade das informações, mais facilmente apresentar-se-á a melhor solução. De outro lado, é mister que os governantes busquem o respaldo de suas ações junto à opinião pública, por meio da publicidade”.

---

<sup>17</sup> PEDERIVA, João Henrique. *Accountability, Constituição e Contabilidade*, RIL, Brasília, 140:18, 1998.

A acepção do termo responsabilidade fiscal tem alguma semelhança com o conceito do sistema anglo-saxão chamado de *accountability*, apesar de difícil tradução para o nosso idioma.<sup>18</sup>

A responsabilidade pela prestação de contas é, sem dúvida, um significado próximo do conceito inglês de *accountability*.<sup>19</sup> . O professor Ricardo Lobo<sup>20</sup> entende como “responsabilidade pela eficiente gerência de recursos públicos”.

Quanto melhor a qualidade das relações entre o governo e cidadão. Melhor compreensão e efetividade do conceito de *accountability*. Quer dizer, uma cidadania mais ativa, o engrandecimento das relações entre os gestores públicos e os cidadãos.

A idéia principal é inculcar no cidadão brasileiro o conceito de *accountability*. Não deixa de ser uma nova filosofia de responsabilidade fiscal. Se o sistema não garantir o sentimento de *accountability* diante dos seus cidadãos, então ele é, por essência, inadmissível.<sup>21</sup>

### **CAPÍTULO 3.2 - O Gestor Público e a Lei de Responsabilidade Fiscal**

Inicialmente, cabe acentuar que a Lei Complementar nº 101/2000, desempenha na visão do professor Ives Gandra da Silva Martins o mais avançado instrumento legislativo da história brasileira para controle dos orçamentos.

A Lei de Responsabilidade Fiscal denota em seu bojo a necessidade de produção de orçamentos equilibrados em todos os níveis da administração pública.

---

<sup>18</sup> CAMPOS, Anna Maria. *Accountability: quando poderemos traduzi-la para o português?*, Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v.24, n.2, p. 30-50, 1990.

<sup>19</sup> PEDERIVA, João Henrique. *Accountability...*, RIL, 140:18.

<sup>20</sup> TORRES, Ricardo Lobo. *Tratado*, cit., p. 308.

<sup>21</sup> BEHN, Robert D. O Novo Paradigma da Gestão Pública e a Busca da *accountability* Democrática, revista do Serviço Público, Brasília, v.49, n. 4, p. 5,1998.

Os gestores públicos devem estar voltados a servir à nação e à sociedade, e não a servir apenas aos interesses da burocracia ou as ambições egoísticas dos que ocupam o poder.

Apesar do grande avanço com a chegada da Lei de Responsabilidade Fiscal esta possui inúmeras incorreções, tendo em vista que é uma lei complementar não é uma lei federal, mas nacional, razão pela qual é uma lei aplicável a toda a federação. Por conseqüência, o tratamento dado ao Tribunal de Justiça do Maranhão é o mesmo dispensado ao Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro. Exemplificando, podemos descrever o próprio art. 20 da LRF, que apresenta de forma incontestável, a máxima de tratar de forma igual os desiguais:

“Art. 20 A repartição dos limites globais do art. 19 não poderá exceder os seguintes percentuais:

I. na esfera federal:.... .b) 6% para o Judiciário;...  
I. na esfera estadual:.. . b) 6% para o Judiciário;...”

É bem provável que para muitos estados da federação tal percentual é demasiado. Para outros, escasso, como é fácil perceber no caso do Poder Judiciário

Fluminense. Que graças aos seus gestores, desde da vigência da Lei de Responsabilidade Fiscal em maio de 2000 até o presente momento apresentou e publicou os seus 11 (onze) relatórios de gestão fiscal, sempre abaixo dos seus limites legais (limites: legal, prudencial e de alerta). Entretanto, tais limites estão muito abaixo da realidade do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro.

Ademais, a Lei de Responsabilidade Fiscal, como já dito acima, é o de melhor em termos de legislação de gestão fiscal, pois se enquadra na concepção de um novo padrão fiscal seguido por diversos países como Austrália, Islândia, Reino Unido, Estados Unidos da América, Suécia, Holanda, Argentina, México e por último é

claro a própria Nova Zelândia, pois a nossa lei fiscal sofreu influência direta da *Fiscal Responsibility Act* de 1994.

Contrariando a descrição delineada na exposição de motivos encaminhada ao Presidente da República pelos Ministros da área econômica, de que o projeto da Lei de Responsabilidade Fiscal quase não possuía similares estrangeiros. Ao revés, a nossa lei de gestão fiscal é praticamente cópia da lei neozelandesa, na visão do professor Ricardo Lobo Torres.

Em alguns países, a legislação fiscal, foi chancelada pelo Fundo Monetário Internacional.(FMI), que estabelece alguns requisitos para implantação de um padrão geral de transparência fiscal, através do seu Código de Boas Práticas para a Transparência Fiscal.<sup>22</sup>

Deixando de lado as imperfeições, a Lei de Responsabilidade Fiscal já chegou tarde, pois somente com seu advento o gestor público tomou ciência da necessidade da responsabilidade na gestão fiscal. Pois a Lei Complementar nº 101/00, já no seu art. 1º, § 1º, registra que:

"A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a *ação planejada e transparente*, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívida consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar."

Sobre o referido dispositivo, vale a pena citar o comentário do Professor Marino Pazzaglino Filho<sup>23</sup>:

---

<sup>22</sup> MARTINS, Ives Gandra da Silva. *Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal* Nossa Livraria, Recife, 2001, pp.18/19. O professor transcreve em seu livro os pressupostos para a implantação do chamado padrão geral de transparência fiscal. Não deixa de ser uma intromissão do organismo internacional (FMI) nos assuntos internos de um país. Contudo, não podemos deixar de afirmar que é um mal necessário. Pois desde modo, impositivo, diversos países são obrigados a implementar o tão temido ajuste fiscal.

<sup>23</sup> PAZZAGLINI FILHO, Marino. *Crimes de Responsabilidade Fiscal*. São Paulo : Atlas, 2001,p.14

"Assim, a LRF objetiva a administração mais eficiente das receitas (maior eficiência da arrecadação, envolvendo medidas mais efetivas de instituição, fiscalização e cobrança de tributos) e das despesas públicas (maior eficiência na redução de gastos públicos, com adoção de regras mais eficazes de contenção, controle e racionalização de despesas), o equilíbrio das contas públicas e a observância de metas fiscais na gestão do Tesouro Público, o que permitirá melhor desempenho da União, dos Estados e dos Municípios na execução de políticas públicas positivas visando atender às necessidades e aos anseios legítimos da sociedade brasileira."

Partindo da premissa de redução dos gastos públicos, conforme dito com muita propriedade por Pazzaglini a administração pública tem que buscar instrumentos de controle e implementar regras mais eficazes de contenção, controle e racionalização, objetivando a eficiência na gestão pública.

## **CAPÍTULO 4 – EVOLUÇÃO DO SISTEMA DE CUSTOS ATÉ A SUA IMPLEMENTAÇÃO NO JUDICIÁRIO FLUMINENSE**

### **4.1 Histórico Anterior à Implantação do Sistema de Custos no Judiciário**

Com a Carta Magna, promulgada em 05 de outubro de 1988, foi assegurado expressamente em seu artigo 99, que o Poder Judiciário tem autonomia administrativa e financeira. Saliente-se que efetivamente no que tange a autonomia financeira, passados mais de 10 anos, a realidade do Judiciário Brasileiro não corresponde ao previsto na Lei Maior.

Pois, tomando como referência os 26 (vinte e seis) Tribunais de Justiça Estaduais, consoante pesquisa efetuada pelo setor financeiro da Diretoria Geral de Planejamento, Coordenação e Finanças do Tribunal Justiça do Rio de Janeiro, apenas o Judiciário do Rio de Janeiro atende de forma integral o disposto constitucional sobredito, desde maio de 1999.

De forma pioneira foi criado na estrutura administrativa do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, o Fundo Especial do Tribunal de Justiça, através da Lei Estadual nº 2.524 de 22 de janeiro de 1996, objetivando a dotação de recursos financeiros em prol da modernização e reaparelhamento da Justiça Fluminense.

Somente com o advento da Lei Estadual nº 3.217 de 27.05.99, o Fundo Especial do Tribunal de Justiça – FETJ passou a responder por todas as despesas de manutenção e de investimentos do Judiciário, tendo em vista a entrada de novos recursos para o FETJ, todas as despesas passaram a ser de inteira e exclusiva responsabilidade, com exceção apenas da despesa de pessoal que continua dependendo do repasse do Tesouro Estadual, até porque é proibida de forma taxativa, a destinação de verbas do FETJ, para pagamento da folha de pessoal (art. 2º, II da Lei Estadual nº 2.524/96).

Por outro lado, tal autonomia financeira fez com que a Alta Administração do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, vislumbrasse a premente necessidade de criação de instrumentos de controle e de mensuração, em razão da nova e inovadora realidade ora implantada no TJERJ, pois agora todas as despesas de custeio e de investimentos, excluindo-se a de pessoal, são de inteira e exclusiva responsabilidade do Poder Judiciário Estadual.

A primeira medida visando monitorar e otimizar os gastos do Poder Judiciário Estadual iniciou-se com a publicação do Ato Executivo Conjunto nº 08 de 02/02/99, que, em linhas gerais, foi à peça inicial de conscientização e de efetiva racionalização das despesas, visando coibir desperdícios com a coisa pública e obter a otimização dos recursos humanos, materiais e financeiros.

Ainda em referência a Ato Executivo nº 08 de 1999, possui tal norma interna do Poder Judiciário Fluminense, princípios informadores do início do novo modo de gerenciamento do dinheiro público, consoante transcrição abaixo de parte de seus fundamentos:

“...CONSIDERANDO que a eficiência na gestão pressupõe luta sem tréguas contra o desperdício, que tantas vezes passa despercebido no dia-a-dia do exercício da função pública; contra superposições onerosas e prescindíveis; contra a escolha de procedimentos que conhecem sucedâneos de menor custo; contra a expansão interna de setores cujas funções podem ser executadas por terceiros, a preço de mercado, reservando-se à Administração estatal, no campo das atividades-meio, às funções sobretudo de elaboração de projeto básico, regulamentação do serviço e fiscalização da execução, funções estas cujo desempenho demanda volume de pessoal acentuadamente menor do que a execução direta;”

#### **4.2 Implantação do Sistema de Custos no Judiciário- Ato Normativo Nº 01/1999**

A segunda e a mais importante medida adotada no Poder Judiciário Estadual - TJERJ, pela Alta Administração, foi instituição do Centro de Acompanhamento e

Controle de Custos, através do Ato Normativo Conjunto nº 01 de outubro de 1999, com a função de produzir relatórios de acompanhamento de custos do TJERJ, através da consolidação de todas as despesas atinentes ao funcionamento dos órgãos jurisdicionais e administrativos, em todas as Comarcas do Estado do Rio de Janeiro.

Após passados 30 (trinta) meses da criação do Centro de Acompanhamento e Controle de Custos a Alta Administração percebeu a importância da criação e efetiva implantação de um sistema informatizado do sistema de custos, pois apesar dos esforços sobrecomum dos funcionários alocados para a manutenção, gerenciamento e consolidação dos dados oriundos de mais de 15 setores administrativos e judiciais, o sistema carecia de aprimoramentos.

Por conseqüência, foi celebrado um termo contratual com a Fundação Padre Leonel Franca da Pontifca Universidade Católica - RJ, com o fim especial de criação e instalação em todas as unidades envolvidas de um novo sistema de custos informatizado.

O mencionado termo de cooperação com a Fundação Padre Leonel Franca da Pontifca Universidade Católica - RJ gerou um relatório pormenorizado, através de um relacionamento entre a necessidade da informação, objeto da fase anterior e a disponibilidade atual da informação. O objetivo é indicar os pontos críticos e comentar as estratégias que podem ser utilizadas para a extração ou obtenção dos mais de 72 (setenta e dois) categorias de despesas.

Para atingir tal objetivo a Fundação Padre Leonel Franca da Pontifca Universidade Católica - RJ, mapeou não somente as despesas do referido Tribunal, bem como, os aspectos importantes surgidos quando do levantamento de dados com as 17 unidades gestoras.

Entre os dados coletados pela referida pesquisa incluem-se desde fatos relacionados a contabilização e controle das despesas pelas unidades gestoras até o seu armazenamento e envio para o Sistema Central de Custos.

Como resultado desta análise foi construído um produto, que para cada despesa efetuada, a respectiva exportação dos dados coletados poderão ser automática, ou

seja, a partir de um sistema do Tribunal, ou através da construção de uma interface chamada *data entry*, consoante, passo à passo descrito no próximo capítulo 5 (cinco) e de acordo com o projeto apresentado nos autos do processo administrativo nº 46166/03 (termo contratual celebrado com a Fundação Padre Leonel Franca da Pontifca Universidade Católica – RJ).

Dando continuidade ao projeto de informatização do sistema do Centro de Acompanhamento e Controle de Custos a Fundação Padre Leonel Franca da Pontifca Universidade Católica - RJ apresentou minucioso estudo visando a implantação do novo sistema de custos informatizado, consoante explicado no capítulo posterior desta monografia.

## **CAPÍTULO 5 PROJETO DE INFORMATIZAÇÃO DO SISTEMA DE CUSTOS**

**5.1 Histórico de viabilidade da Informatização** O mencionado projeto tem como fundamento a criação de um sistema capaz de automatizar todo o processo de geração dos controles e indicadores de custo do Poder Judiciário Fluminense.

O sistema de custo antigo do Tribunal de Justiça possui um determinado nível de controle sobre os seus custos, contudo, o sistema ora vigente apresenta uma série de deficiências, presentes em algumas partes do processo: desde a obtenção dos dados, passando pela sua consolidação, até a sua disponibilidade para a Administração Superior do Tribunal.

### **5.2 Deficiências Apontadas no Antigo Sistema de Custos**

Inicialmente, no modo de extração de dados, foi delineado as dificuldades abaixo relatadas:

1. Lentidão nos processos de busca dos dados (preenchimento de planilha por cada área geradora de despesa) e de geração dos indicadores de custo;
2. Grande esforço na consolidação das informações;
3. Volume de informação está no limite da tecnologia disponível (planilhas Excel);
4. Falta de segurança e de credibilidade do dado recolhido (preenchimento manual);
5. Informações mais detalhadas só existentes em planilhas dos departamentos. Depois de consolidadas são inseridas nos Sistemas Centralizados da Diretoria Geral da Tecnologia da Informação e agrupada em uma conta de despesa;

Nesta fase, obtém-se todas as informações que darão corpo à solução. As informações serão obtidas a partir do levantamento junto aos usuários finais identificando-se, para cada necessidade de informação, quais os parâmetros de análise e as principais visões.

### **5.3 Proposições do novo sistema informatizado de Custos**

Como consequência, do estudo sobredito, o novo sistema de custos tem que ser inovador e com extensa funcionalidades para melhorar ou mesmo substituir partes do processo, de modo a atender o seu objetivo principal, quais sejam:

1. Eliminar a dependência das planilhas Excel, a partir do desenvolvimento de componentes que capturem os dados (data entry) que ainda não são armazenados por nenhum sistema atual do TJERJ;
2. Propor a incorporação de novos dados ou funcionalidades nos sistemas atuais do TJ, de modo que seja o maior possível o número de extrações a partir destes sistemas;
3. Construção de um repositório para o armazenamento destes dados, permitindo-se a sua guarda de forma íntegra, confiável e segura. Outro benefício do repositório seria dispensar a necessidade de manutenção das planilhas com os dados históricos;
4. Sistematizar o processo de extração dos dados de modo a controlar a periodicidade e assiduidade (e-mail seriam enviados automaticamente para os responsáveis pelas informações);
5. Melhoria da ferramenta de análise, aumentando-se os recursos e flexibilidade, utilizando-se modelos multidimensionais;
6. Utilização de alarmes para o aviso sobre o não cumprimento de determinada meta de despesa, como por exemplo: (custo por processo em uma comarca é maior do que 20% da média das comarcas daquele NURC);

7. Garantir acesso aos usuários do sistema conforme os níveis de permissão estabelecidos pela Administração superior do Tribunal;
8. Permitir o uso de parâmetros de rateio para determinadas despesas, melhorando-se o cálculo de alguns indicadores;
9. Ambiente único e centralizado de disponibilização das informações;
10. Acesso do sistema de custos através da *Intranet* do Tribunal de Justiça.

#### **5.4 Análise das Necessidades das Informações**

Nesta fase, obtém-se todas as informações que darão corpo à solução. As informações serão obtidas a partir do levantamento junto aos usuários finais identificando-se, para cada necessidade de informação, quais os parâmetros de análise e as principais visões.

##### **5.4.1 Expectativas / Necessidades da Área**

A área objeto ou geradora da informação no projeto é Sistema de Custos da Diretoria Geral de Planejamento, Coordenação e Finanças do Tribunal de Justiça. As demais áreas serão, na primeira fase de implantação, gestoras de informação ou responsáveis pelo fornecimento da informação.

##### **5.4.2 Modelo MultiDimensional da Central de Custos**

O modelo multidimensional das despesas permite uma visão dinâmica do Relatório de Acompanhamento de Custos. A partir deste cubo, podem gerar-se todas as visões gerenciais de custos, tanto em níveis consolidados como em níveis detalhados, com os mais variados relacionamentos, compreendendo desde o relatório Consolidado até o Evolutivo por Despesa.

### **5.4.3 Necessidades de Informação**

#### **5.4.3.1 Despesa**

É o valor em real que exprime a quantidade desembolsada. Podem representar valores com Pessoal, Custeio e Investimento.

Fator de Sucesso Associado - Análise das Despesas efetuadas.

#### **5.4.3.2 Despesa Média**

É o valor em R\$ que exprime o valor médio da despesa, conforme a unidade de tempo em uso: Mensal ou Anual.

Fator de Sucesso Associado - Análise das Despesas efetuadas.

#### **5.4.3.3 Processos Distribuídos**

É o total de processos distribuídos pelas Comarcas.

Fator de Sucesso Associado - Análise do Volume de Processos por Comarca.

#### **5.4.3.4 População**

É o número de habitantes distribuídos ou atendidos por Comarca

Fator de Sucesso Associado -Análise da População atendida por Comarca.

#### **5.4.3.5 Custo Unitário por Processo**

É igual a Despesa dividida pelo total de processos.

Fator de Sucesso Associado- Análise do Custo Unitário por Comarca.

#### **5.4.3.6 Custo Unitário por Habitante**

É igual a Despesa dividida pelo total de habitantes.

Fator de Sucesso Associado - Análise do Custo Unitário por Habitante.

## **5.5 Parâmetros de Consulta**

### **5.5.1 Tempo**

Existe a necessidade de que se tenha a facilidade de se ver sempre o último mês (Data relativa).

Agrupamentos

- Ano/Mês
- 1º nível: Ano
- 2º nível: Mês
- Último Mês
- Últimos 12 Meses
- Acumulado do Ano até o Mês
- Quadrimestre

### **5.5.2. 1ª. Instância**

É formada por NURC's , Comarcas e Serventias. Atualmente existem 11 NURCS. O 1º. NURC corresponde a comarca da Capital.

Agrupamento

1º nível: NURC

2º nível: Comarca

3º nível: Serventia (Varas, Juizados, Cartórios, etc..)

### **5.5.3 Grupo de Despesa**

É o agrupamento de despesas da mesma natureza.

Agrupamento

1º nível: Grupo (Pessoal, Custeio ou Investimento)

2º nível: Sub Grupo (Pessoal Ativo, Despesas Administrativas, etc.)

3º nível: Item (Servidor Público, Biblioteca, etc..)

4º nível: Sub Item (Serventuário, Compra de Livros, etc..)

### **5.5.4 Entrância**

É uma classificação dada a Comarca em função do Código de Organização Judiciária do Estado do Rio de Janeiro.

1ª. Entrância – vara única.

2ª. Entrância – quando há duas ou mais varas;

Especial – são comarcas maiores na qual foram elevadas algumas comarcas de

2ª. Entrância

Agrupamento -1º nível: Entrância

#### **5.5.5 Administrativo:**

É formado pelas Diretorias Gerais, Assessorias, Departamentos, Divisões e Serviços responsáveis pelas atividades administrativas do Poder Judiciário Fluminense.

Agrupamento

1º nível: Diretoria Geral (Gestão de Pessoas, Logística, etc..)

#### **5.5.6 2ª Instância**

É formada por câmaras.

Agrupamento -1º nível: Câmara

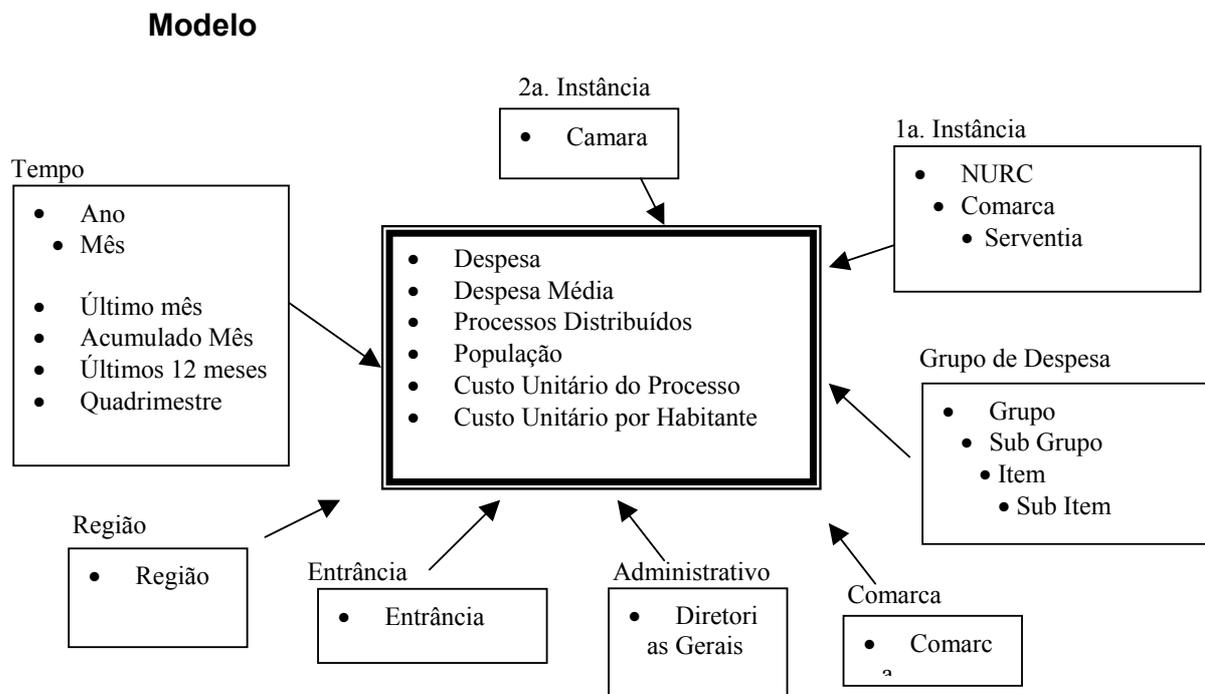
#### **5.5.7 Região**

É um agrupamento de Comarcas.

Agrupamento - 1º nível: Região (I,II,etc..)

### 5.5.8 Grupos de Usuário com permissão de acesso

Inicialmente o acesso destina-se a Alta Administração do Judiciário e a Diretoria Geral de Planejamento, Coordenação e Finanças



### 5.6 Análise das Fontes de Informação

Partindo-se das informações consolidadas obtidas no levantamento das necessidades de informação, foi possível alcançar, os níveis mais pormenorizados de modo a relacionar os dados do sistema de custos, com as suas fontes. Neste aspecto, quanto mais detalhada for a informação, melhores análises podem ser feitas e melhor será a qualidade do dado.

Foi elaborado levantamento de todas as áreas fornecedoras das informações para o sistema de custos. Os mencionados dados são coletados por sistema já existentes da Diretoria Geral de Tecnologia da Informação, de planilhas do *Excel-Microsoft* e de fonte externa ( IBGE), etc.

## **5.7 Análise de Viabilidade**

Nesta etapa foi montado um relacionamento entre a necessidade da informação, objeto da fase anterior e a disponibilidade atual da informação. O objetivo é indicar os pontos críticos e comentar as estratégias que podem ser utilizadas para a extração ou obtenção do dado.

Foi minuciosamente comentado despesa a despesa, bem como os aspectos importantes surgidos quando do levantamento das mesmas junto aos seus gestores. Estes aspectos incluem desde fatos relacionados à contabilização e controle das despesas pelas unidades gestoras, até o seu armazenamento e envio ao sistema de custos; estes comentários servem de suporte para a escolha a ser utilizada na extração dos dados até o envio ao repositório do Sistema de custos.

Como resultado desta análise foi gerado um produto indicando, para cada despesa, se a exportação será automática, ou seja a partir de um sistema já existente do tribunal, ou através da construção de uma interface, chamada de *data entry*, coleta e envio de dados pela *intranet* do Tribunal

## **5.8 Despesas de Pessoal**

A Diretoria Geral de Gestão de Pessoas é a responsável pelo fornecimento das informações relativas as despesas de pessoal do Tribunal. Atualmente os dados da planilha já estão todos em uma tabela do sistema da informática do Tribunal, podendo assim, serem copilados diretamente do sistema, por conseguinte, cabível a eliminação da respectiva planilha.

## **5.9 Despesas de Custeio e de Investimentos**

### **5.9.1 Despesas de Alimentação**

O Serviço de Alimentação controla as despesas de Ticket Alimentação e Ticket Refeição distribuídos para as Serventias. Estes valores são inseridos no sistema da Informática do Tribunal e agrupados em uma única conta sem discriminar o órgão. A informação detalhada só existe em uma planilha de controle interno do Setor.

### **5.9.2 Despesas de Serviços de Concessionárias : Água, Telefone, Luz e Gás.**

Estas despesas existem discriminados por imóveis, isto é, pela medição do serviço, e ficam armazenadas em planilha no antigo Departamento de Serviços Gerais. Estas despesas são depois identificadas, na planilha, chegando-se ao nível de Comarca. Como no sistema da Informática do Tribunal somente são inseridos os valores das faturas, que normalmente incluem várias contas em uma só, os detalhes das contas são perdidos.

### **5.9.3 Despesas de Lavanderia**

Existe uma planilha no antigo Departamento de Serviços Gerais que controla até os itens dos Serviços de Lavanderia. A informação necessária é apenas o total e este tipo de despesa só existe na Capital. Como não existe um código específico para esta despesa no sistema de Informática do Tribunal os valores são lançados em uma despesa de serviço, que dificulta a sua recuperação.

### **5.9.4 Despesa de Mudança**

Esta despesa é controlada em uma planilha que contém os valores por Comarca. Os valores são distribuídos para as Comarcas diretamente, quando há um modo inequívoco para sua determinação, ou por rateio, a partir da divisão da despesa total de uma região por suas respectivas comarcas.

### **5.9.5 Despesas de Limpeza**

Normalmente uma empresa prestadora de serviço de limpeza é contratada para atuar em várias Comarcas emitindo um única fatura. Portanto, a informação é registrada no SOF agrupada pela fatura da prestadora de serviço sem a preocupação de ratear-se os custos. O Departamento de Contratos e Atos Negociais possui um sistema em Access que calcula a partir da área (m<sup>2</sup>), das Serventias cobertas no contrato de limpeza, o quanto é rateado para cada uma delas. Este sistema possui uma interface para exportação direta no sistema de custos.

### **5.9.6 Despesa de Apoio**

O Departamento de Contratos e Atos Negociais possui um sistema em Access que controla as despesas de apoio por Serventia. Este sistema possui uma interface para exportação direta no sistema de custos.

### **5.9.7 Despesa de Creche**

O Departamento de Contratos e Atos Negociais possui um sistema em Access que controla as despesas de creche, existente apenas na Comarca da Capital. Este sistema possui uma interface para exportação direta no sistema de custos.

### **5.9.8 Despesa de Adiantamento**

Se informado no sistema da Informática do Tribunal o código do órgão que informa à serventia, pode-se então, juntamente com o código do Tipo do Documento do processo, obter-se a informação do próprio sistema para o sistema de custos. Dispensando-se a planilha. Adiantamento é o valor dado ao funcionário para pagamento de serviços ou material adquiridos pelo Tribunal,

### **5.9.9 Diárias**

Se informado no sistema da Informática do Tribunal ( SOF) o código do órgão que informa à serventia, pode-se então, juntamente com o código do Tipo do

Documento do processo, obter-se a informação no próprio sistema, dispensando-se assim, a planilha.

#### **5.9.10 Auxílio Funeral**

Se informado no sistema da Informática do Tribunal SOF o código do órgão que informa à serventia, pode-se então, juntamente com o código do Tipo do Documento do Processo, obter-se a informação no próprio sistema, dispensando-se a planilha.

#### **5.9.11 Prédios e Instalações (Manutenção)**

Estas despesas são controladas pelo Departamento de Engenharia a partir da administração dos Serviços Prestados por Terceiros. As despesas de material e mão de obra podem ser recuperadas no sistema da Informática do Tribunal (SOF) a partir do código do Departamento de Engenharia e pelo código de despesa agrupado (Material ou Mão de Obra). Entretanto, não existe como recuperar para qual Serventia ou Comarca foi feita a despesa sobredita.

#### **5.9.12 Despesa de Material de Consumo**

Estas despesas são controladas pela Área de Suprimento do Departamento de Patrimônio e Material do Tribunal. Todas as despesas podem ser obtidas a nível de serventia a partir do controle de saída do material do sistema da Informática do Tribunal( SIGAF). O sistema pode exportar os dados em arquivos tipo txt, o que dispensaria o uso de uma interface de captura dos dados.

#### **5.9.13 Despesa de Material de Informática**

Estas despesas são controladas pela Área de Suprimento do Departamento de Patrimônio e Material do Tribunal Todas as despesas podem ser obtidas discriminadas por serventia a partir do controle de saída do material do sistema de informática do Tribunal ( SIGAF). O sistema pode exportar os dados em arquivos tipo txt, o que dispensaria o uso de uma interface de captura dos dados.

#### **5.9.14 Despesa de Material Permanente**

Estas despesas são controladas pela Área de Suprimento do Departamento de Patrimônio e Material do Tribunal. Todas as despesas podem ser obtidas por serventia a partir do controle de saída do material do sistema de Informática (SIGAF). O sistema pode exportar os dados em arquivos tipo txt, o que dispensaria o uso de uma interface de captura dos dados.

#### **5.9.15 Despesa de Material (Manutenção Predial)**

O Departamento de Engenharia centraliza a informação recebida de outros setores em planilhas Excel, de onde são sumarizadas e re-digítadas na planilha do sistema de custos. Alguns dados, como por exemplo, Juizados, são contabilizados na Comarca da Capital. Não há um padrão no envio das informações dos demais setores para o Departamento de Engenharia, onde o detalhamento das informações depende dos critérios de cada setor.

#### **5.9.16 Despesa de Mão de Obra (Manutenção Predial)**

O Departamento de Engenharia centraliza a informação recebida de outros setores em planilhas Excel, de onde são sumarizadas e re-digítadas na planilha do sistema de custos. Alguns dados, como por exemplo, Juizados, são contabilizados na Comarca da Capital. Não há um padrão no envio das informações dos demais setores para o Departamento de Engenharia, onde o detalhamento das informações depende dos critérios de cada setor.

#### **5.9.17 Despesa de Cópias (Manutenção Predial)**

O Departamento de Engenharia centraliza a informação recebida de outros setores em planilhas Excel, de onde são sumarizadas e re-digítadas na planilha do sistema de custos. Alguns dados, como por exemplo, Juizados, são contabilizados na Comarca da Capital. Não há um padrão no envio das informações dos demais

setores para o Departamento de Engenharia, onde o detalhamento das informações depende dos critérios de cada setor.

#### **5.9.18 Despesa com exame de tipagem – DNA**

São controlados pelo Gabinete da Presidência e oriundos do convênio firmado com a Universidade do Estado do Rio de Janeiro-UERJ. São discriminados por serventias e preenchidos através de planilhas *Excel*. Deste modo, a melhor forma de coleta é pelo já mencionado *Data entry*.

#### **5.9.19 Despesa com Estagiários**

São controlados pela Diretoria Geral de Gestão de Pessoas e oriundos do convênio firmado com o Centro de Integração Empresa- Escola-CIEE. São discriminados por serventias e preenchidos através de planilhas *Excel*. Deste modo, a melhor forma de coleta é pelo já supracitado *Data entry*.

#### **5.9.20 Despesa com Arquivamento de processos judiciais e administrativos**

São controlados e fiscalizados pelo antigo Departamento de Arquivo do Tribunal. Tal serviço de armazenagem e gerenciamento é feito por empresa terceirizada. São discriminados por serventias e preenchidos através de planilhas *Excel*. Deste modo, a melhor forma de coleta é pelo já sobredito *Data entry*.

#### **5.9.21 Despesa de Biblioteca**

As aquisições de livros, assinaturas de periódicos e revistas, bem como o custo das fichas catalográficas são controlados através de relação das notas fiscais totalizadas e digitadas diretamente na planilha do Sistema de custos. Estas notas fiscais são enviadas ao Protocolo para serem registradas e enviadas ao Depto. Financeiro.

#### **5.9.22 Despesas Médicas e Odontológicas**

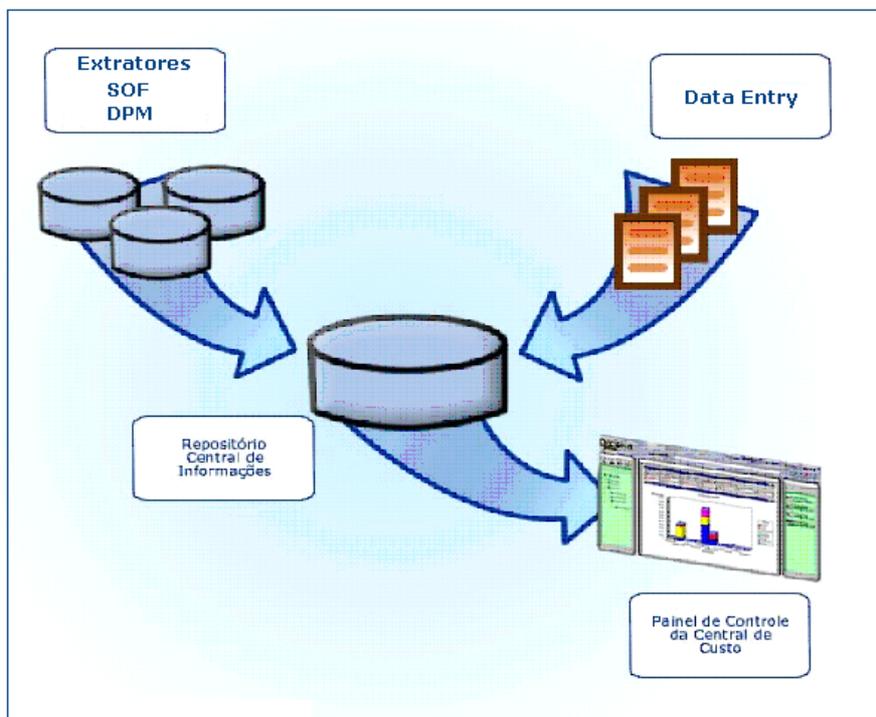
No setor médico são controladas as despesas de medicamentos oriundas de licenciamento, ficando inclusive, com a guarda das faturas. As despesas médicas

do setor, oriundas de adiantamentos, são registradas, porém não existe a necessidade do controle sobre as mesmas.

O controle é feito a partir de planilhas com uma classificação das despesas que atenda ao Departamento: Material Permanente Médico, Material Permanente Odontológico, Material de Consumo Médico, Material de Consumo Odontológico, Oxigênio, Manutenção de Equipamento Hospitalar e Roupas Hospitalares. As despesas são depois agrupadas, segundo uma classificação do sistema de custos em: Material Permanente, Material de Consumo e Serviços e lançadas no planilha do aludido sistema na Comarca da Capital.

Não há a rateio entre as Comarcas, segundo o Departamento, as despesas devem ser consideradas apenas na Capital. Deste modo, o impacto da substituição da planilha do sistema de custos pelo *data entry* é mínimo; pois as despesas são lançadas apenas na capital.

## CAPÍTULO 6 Arquitetura da Solução



A arquitetura da solução está baseada em componentes externos que viabilizam a consulta e o tratamento dos dados no ambiente *web* cujas funcionalidades principais serão descritas a seguir.

### 6.1 Componentes

#### 6.2 Extratores

Um componente de extração é formado por diversos métodos de leitura e transformação de dados, individualizados para cada fonte ou sistema, seguindo uma periodicidade definida.

Geralmente são utilizados quando se deseja converter algumas informações de um sistema para outro em bases de dados diferentes.

Poderão existir extratores periódicos dos sistemas corporativos do Tribunal de Justiça, tais como o SIGAF, o módulo de Orçamento e Finanças (SOF) e o Sistema de Material (DPM) para arquivos texto.

Serão extraídos dados das bases de dados dos sistemas acima citados, que possam substituir as entradas do Sistema de custos, anteriormente executados através de planilhas eletrônicas em *Excel* .

### **6.3 Data Entry**

O *Data Entry* é um formulário eletrônico que permite que as informações sejam processadas e convertidas para diferentes formatos e arquivadas diretamente em uma base de dados.

Este formulário é padronizado e programável de forma a permitir uma verificação do que for digitado, dando um maior controle e confiabilidade ao processamento dos dados.

O *Data Entry* será utilizado para substituir com mais confiabilidade as planilhas do sistema RAC, também visando reduzir e otimizar o trabalho de cadastramento e consolidação destas informações.

### **6.4 Principais Funcionalidades**

O sistema de custos (antigo RAC) está baseado no ambiente *web*, facilitando o acesso ao mesmo sem grandes necessidades de instalações locais de programas ou componentes nas máquinas dos usuários.

### **6.5 Controle de acesso**

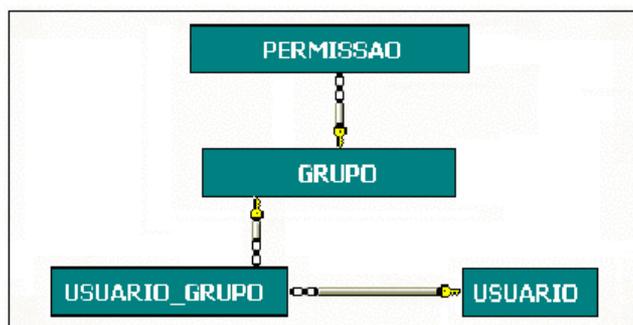
Ferramenta que visa o gerenciamento dos acessos dos usuários aos módulos do sistema relacionados a cada competência. Os usuários são divididos em grupos de acesso que possuem as mesmas características e tipos de permissões, visando garantir a segurança necessária aos dados do sistema.

Exemplos de Grupos de Acesso

Grupos: Departamento de Revisão e Tomada de Contas, Departamento de Engenharia (antigo DGOI), Alta Administração

Exemplos de Acessos

Acessos: Consulta Relatório “X”, Consulta Tabela “Y”, Grava Alarme.



## 6.6 Parâmetros de Rateio

Determinados tipos de despesa são naturalmente consolidadas pela sua natureza, tais como luz, água e materiais de consumo. Para o perfeito cálculo dos indicadores de despesas do sistema, torna-se necessária uma forma de rateio, conforme o sugerido a seguir:

O rateio dos itens de despesa diretamente vinculados à Administração, tais como serviços (luz, água, etc.) podem ser rateados pelos Departamentos segundo o número de funcionários.

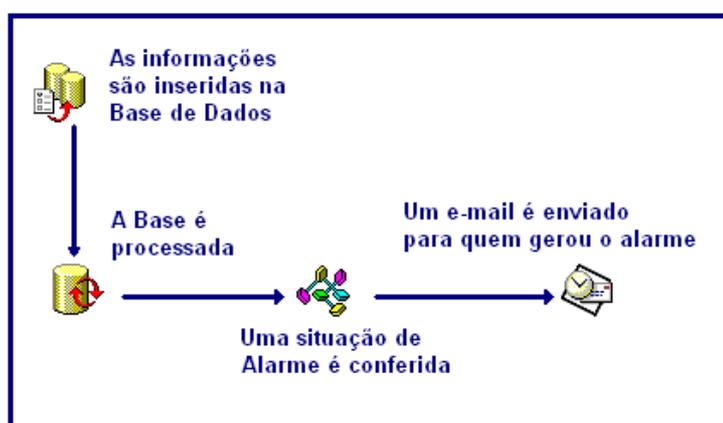
No caso de itens de despesa vinculados aos setores Judiciais, como por exemplo, material de consumo (material de escritório, fotocópias, etc.) podem ser rateados pelo número de processos judiciais.

O Sistema disporá de um cadastro onde podem ser inseridos parâmetros de rateio conforme o tipo de conta de despesa.

## 6.7 Alarmes

Ferramenta para auxílio na análise de itens especificados pelos usuários. Podem referenciar-se a parâmetros de médias ou metas que podem ou não ser superadas, conforme a abordagem da análise pró-ativa desejada pelo usuário.

Os parâmetros especificados são acompanhados de perto pelo usuário que é notificado via e-mail quando o dado atinge posição pré-estabelecida facilitando a análise de um potencial problema.



Exemplo de Alarme:

SE Comarca = Capital E Mês = Março E Adiantamentos  $\geq$  35.000,00

Quando o sistema detecta a condição especificada, um e-mail é enviado para os endereços indicados na configuração do alarme avisando-o da ocorrência da situação pré-determinada.

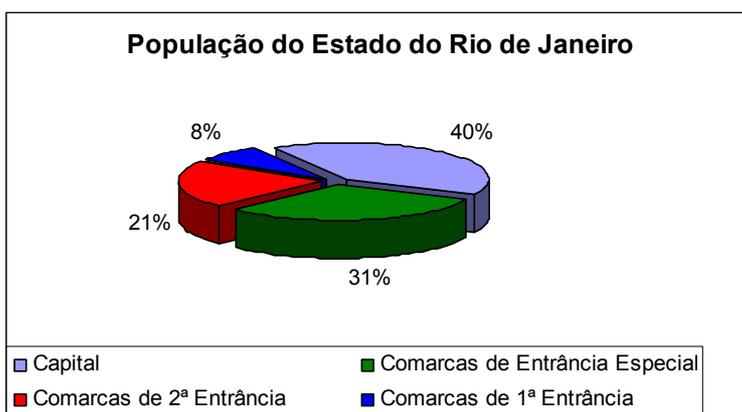
## 6.8 Relatórios Dinâmicos

Relatórios dinâmicos ou Cubos são estruturas que armazenam os dados necessários do sistema organizados de tal maneira que permitem uma análise rápida e bastante apurada do negócio. Normalmente esta estrutura é baseada em dimensões e medidas. Medidas são os campos que contêm os números e dimensões são os campos que definem a forma como agrupar esses números.

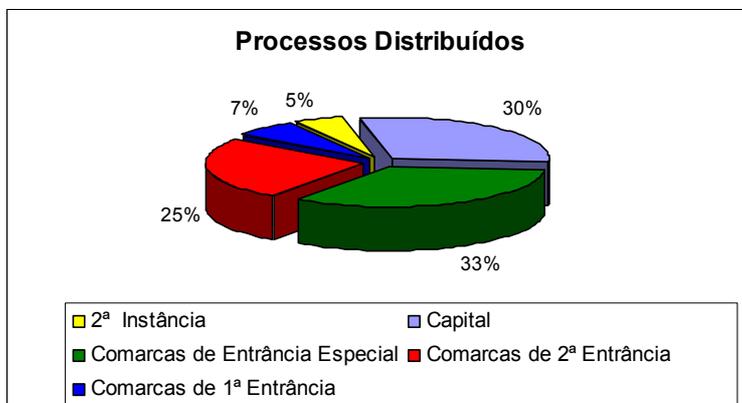
Uma visão de um relatório dinâmico é a forma como estes dados são apresentados ao usuário, como o formato final ou *lay-out* de apresentação. Os dados do relatório principal são dispostos num subconjunto de forma a apresentar um determinado aspecto a ser analisado.

### Visões

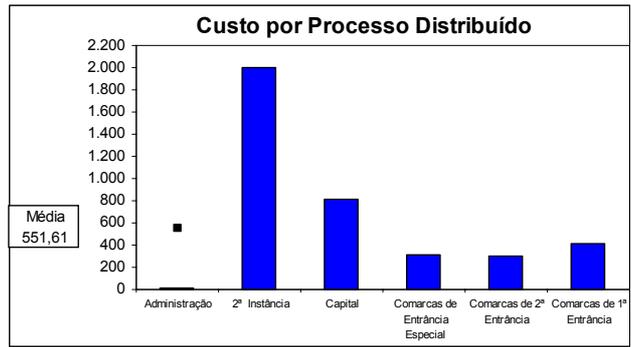
#### a) Percentual de População por Entrância por Quadrimestre



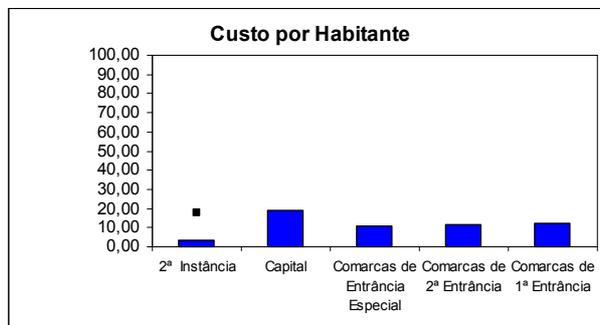
#### b) Percentual de Processos Distribuídos por Entrância por Quadrimestre



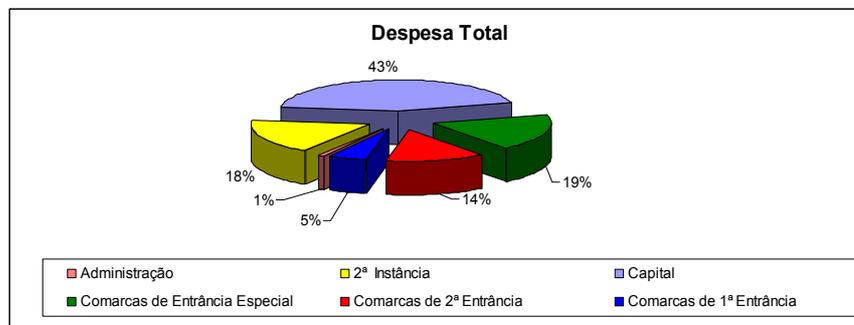
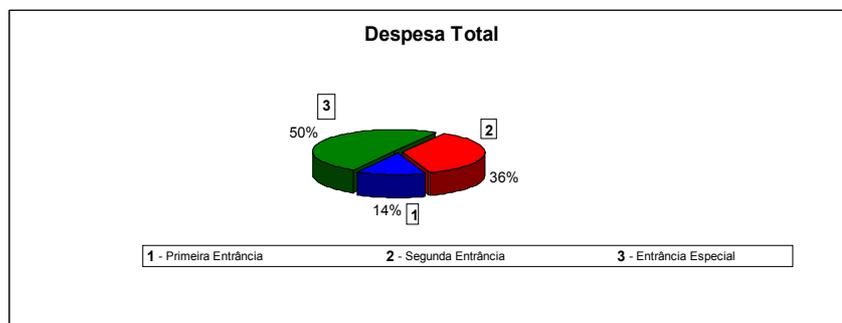
#### c) Custo de Processo Distribuído por Entrância por Quadrimestre



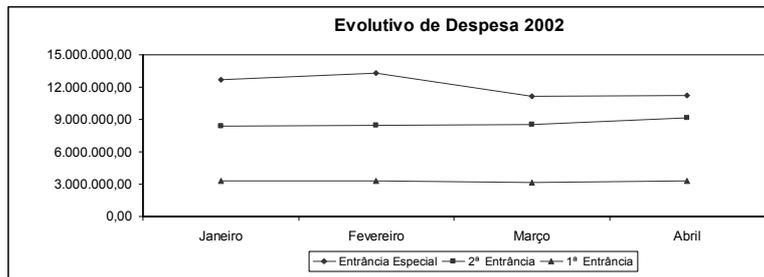
d) Custo de Processos por Habitante e Entrância por Quadrimestre



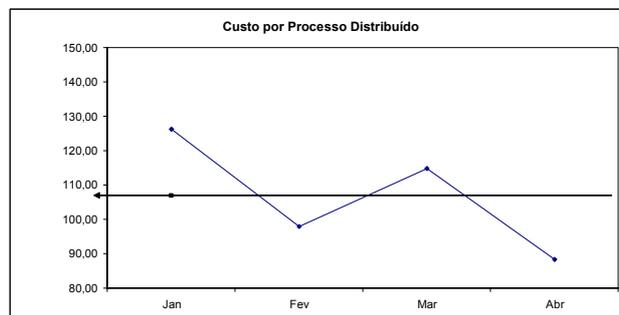
e) Consolidado do Total de Despesas por Entrância por Quadrimestre



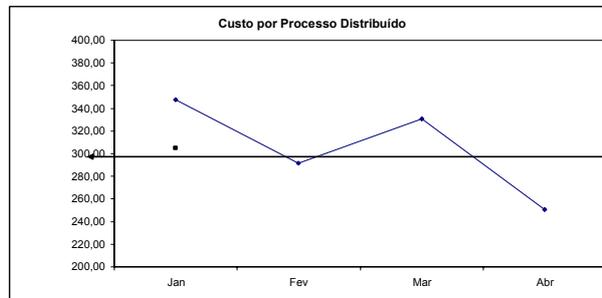
f) Evolutivo do total de Despesas por Entrância por Quadrimestre



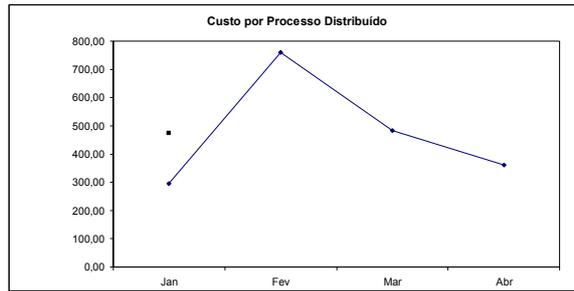
g) Evolutivo do Custo por Processo Distribuído por Entrância por Quadrimestre – Entrância Especial



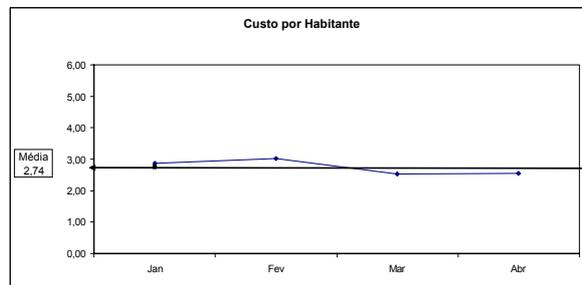
h) Evolutivo do Custo por Processo Distribuído por Entrância por Quadrimestre – 2ª Entrância



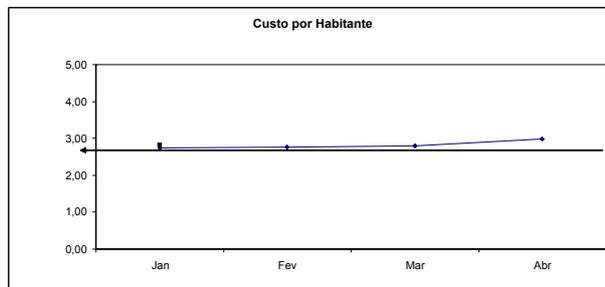
i) Evolutivo do Custo por Processo Distribuído por Entrância por Quadrimestre – 1ª Entrância



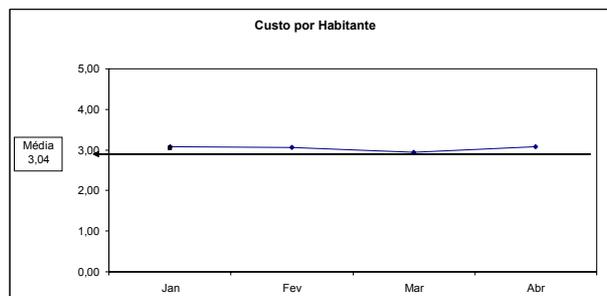
j) Evolutivo do Custo por Habitante por Entrância por Quadrimestre – Entrância Especial



k) Evolutivo do Custo por Habitante por Entrância por Quadrimestre – 2ª. Entrância



l) Evolutivo do Custo por Habitante por Entrância por Quadrimestre – 1ª. Entrância



## **CAPÍTULO 7 CONCLUSÃO**

É importante informar que o projeto de informatização do sistema de custos representa um primeiro e importante passo para o aperfeiçoamento do processo de gestão do Tribunal de Justiça.

Deste modo, é fundamental planejar a evolução do sistema ora mencionado, com o objetivo de atender a todas as reais necessidades deste Poder. De antemão, pode-se dizer para a evolução e boa aplicabilidade do sistema de custos pelos gestores cabível a viabilidade do seguinte aperfeiçoamento do sistema, de acordo com o abaixo descrito:

1. Contemplar as informações acerca das receitas, através da integração de sistemas já existentes no Tribunal de Justiça, permitindo, desta forma, uma análise completa dos custos e receitas da Administração;
2. Ampliar o nível de detalhamento das informações de custo, disponibilizando outros parâmetros de análise, como por exemplo: Tipo de Processo e Etapa de Processo, como por exemplo, processo cível em fase de prolatar sentença;
3. Eliminar a dependência das planilhas *Excel*, a partir do desenvolvimento de sistemas que capturem os dados que ainda não são armazenados por nenhum sistema atual do Tribunal de Justiça.

- **Aprimoramento da discriminação dos gastos no Sistema de Custo (antigo RAC)**

O detalhamento do módulo de custo já existente consiste em disponibilizar as informações de custo, hoje em dia, o sistema desce até o nível de comarca. Por conseguinte, é de extrema necessidade o aperfeiçoamento até o nível das 1518 (um mil quinhentas e dezoito) serventias. Discriminando-se assim, estes gastos nos relatórios dinâmicos já implantados e em pleno funcionamento desde dezembro de 2003.

A partir deste detalhamento será possível realizar análises muito mais apuradas sobre o comportamento dos custos do Tribunal de Justiça. Tornando-se assim, uma ferramenta de grande valia para os gestores. Pois, particularizando os gastos no âmbito de serventias judiciais, será possível mapear com segurança qual o gasto com uma serventia criminal, serventia cível, família, Fazenda e de órfãos e sucessões, Juizado Especial entre outros.

Cabe explicar que é de suma importância definir o nível de detalhamento dos custos, ou seja, para a plena satisfação, não pode ser menos que o quadrante de serventia e similares conforme descrito abaixo:

- 1ª Instância:
- Até Vara;
- 2ª Instância:
- Até Câmara;
- Administrativo:
- Até Departamento

Deve-se destacar que podem existir diferentes níveis intermediários de detalhamento até serventia para cada uma das atividades supracitadas.

Este detalhamento deverá ser implementado através dos seguintes dispositivos:

Desenvolvimento de rotinas de extração de dados dos sistemas do Tribunal de justiça que armazenam as informações de custo detalhadas até o nível de serventia. Atualmente, existem 2 sistemas com esta característica: SIGAF-DPM (informações sobre custo de Material e sua distribuição) e MPS (informações sobre custo de Pessoal e sua lotação);

incremento de uma interface capaz de disponibilizar a função de rateio dos demais custos até o nível de serventia, de acordo com uma lógica definida durante o projeto. Por exemplo: o custo de limpeza pode ser rateado por metro quadrado.

Cabe ressaltar, ainda, que será fundamentalmente importante estabelecer a análise de integridade entre as diversas fontes de dados que armazenam os dados sobre serventia, e definir um método de resolução das inconsistências identificadas. Este fato resulta da utilização de dados externos, como tabelas de órgãos, de diversos sistemas e que devem ser confiáveis.

Por todo o exposto acima, a possibilidade do desenvolvimento e aperfeiçoamento do sistema de custos do Poder judiciário Fluminense corrobora com todo o

trabalho monográfico ora delineado. Pois além de ser um dever de obediência aos preceitos constitucionais e infraconstitucionais sobreditos, também é um pleno exemplo de como bem administrar a coisa pública em fiel cumprimento aos ditames do interesse público primário, ou seja, referente ao bem-estar coletivo, da sociedade como um todo. Que no tocante ao Poder Judiciário materializa-se na prestação jurisdicional rápida, ou melhor, eficaz e eficiente.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

AFONSO, José Roberto Rodrigues. Descentralização e Disciplina Fiscal: Direções Futuros, Ministério da Fazenda, Brasília, <http://fedrativo.bndes.gov.br>

BANDEIRA DE MELO, Celso Antônio. Curso de Direito Administrativo. 12ª ed., Rio de Janeiro, Malheiros, 2000.

BANDEIRA DE MELO, Celso Antônio. Discricionariedade e Controle Jurisdicional. 2º ed., São Paulo, Malheiros, 1998.

BEHN, Robert D. o Novo Paradigma da Gestão Pública e a Busca da *Accountability* Democrática, Revista do Serviço Público, Brasília, v.49, n. 4, p.5, 1998.

BORGES, Alice Gonzáles. A Implantação da Administração Pública Gerencial na Emenda Constitucional nº 19/98. Boletim de Direito Administrativo. São Paulo, NDJ, Fevereiro, 1999.

BRASIL. Lei Complementar n.º 101, de 04.05.2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal). Brasília, Senado Federal, Centro Gráfico, 2000

CAMPOS, Anna Maria. *Accountability*: Quando Poderemos traduzi-la para o Português?, Revista de administração Pública, Rio de Janeiro, v.24, n. 2, p.30-50, 1990.

CAVALCANTI, Márcio Novaes. Fundamentos da Lei de Responsabilidade Fiscal, São Paulo, Editora Dialética, 2001.

CRETELLA JÚNIOR, José. Curso de direito administrativo. 11ª.ed., Rio de Janeiro: Forense, 1992.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 11ª ed., Rio de Janeiro: Atlas, 1999.

ESPÍNDOLA, Rui Samuel. Conceito de Princípios Constitucionais, São Paulo, RT, 1998 FÜHRER, Maximilianus Cláudio Américo. Resumo de Direito Administrativo, 10 Ed., 2001, São Paulo, Malheiros Editores.

FREITAS, J. Do princípio da probidade administrativa e de sua máxima efetivação. Boletim de Direito Administrativo, nº 07, ano XII. São Paulo: NDJ, junho, 1996.

GABARDO, Emerson. Princípio Constitucional da Eficiência Administrativa, São Paulo, Dalética, 2002.

INTERNET, <http://www.milenio.com.br/siqueira/Tr098.htm> . Uma Análise Contábil da Lei de Responsabilidade Fiscal

IZEQUE, Cláudia. Lei de Responsabilidade Fiscal Altera Critérios para Operações de ARO, in O Prefeito, nº 88, [www.federativo.bndes.gov.br](http://www.federativo.bndes.gov.br).

MARTINS, Gilberto de Andrade e Lintz, Alexandre. Guia para Elaboração de Monografia e Trabalhos de Conclusão de Curso, São Paulo: Atlas, 2000

MARTINS, Ives Gandra da Silva, NASCIMENTO, Carlos Valder, organizadores. Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal, São Paulo, Ed. Saraiva, 2001.

MARTINS, Ives Gandra da Silva, Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal, Recife, Nossa Livraria, 2001.

MEDAUAR, Odete. Direito Administrativo Moderno. 4.ed., São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.

MEIRELLES, H. L. Mandado de Segurança, Ação Popular, Ação Civil Pública, Mandado de Injunção, "Habeas Data". São Paulo: Malheiros, 1998, 19a ed., atualizada por Arnaldo Wald.

MEIRELLES, Hely Lopes. Direito administrativo brasileiro. 14ª.ed. Rio de Janeiro: Revista dos Tribunais, 1989.

MILESKI, Hélio Saul. Novas Regras para a Gestão e a Transparência fiscal- Lei de Responsabilidade Fiscal, artigo publicado na Revista Interesse Público, ano 2, nº 7, julho de 2000, São Paulo, Notadez, 2000.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Curso de direito administrativo. 11ª.ed., Rio de Janeiro: Forense, 1996.

NASCIMENTO, E. R.; DEBUS, I. Lei complementar 101 de 2000: entendendo a lei de responsabilidade fiscal. Brasília, jul. 2001

OLIVEIRA, Cláudio Brandão. Constituição da República Federativa do Brasil, 10ª Ed., Rio de Janeiro, DP&A Editora, 2002.

PAZZAGLINI FILHO, M.; ELIAS ROSA, M. F. e FAZZIO JÚNIOR, W. Improbidade Administrativa, São Paulo: Editora Atlas, 1996.

PEREIRA, Luis Carlos Bresser. Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial, Fundação Getúlio Vargas Editora, Rio de Janeiro, 1998.

PEDERIVA, João Henrique. *Accountability*, Constituição e Contabilidade, RIL, Brasília, 140:18, 1998.

ROCHA, Valdir de Oliveira. e outros, Aspectos Relevantes da Lei de Responsabilidade Fiscal, São Paulo, Dialética, 2001.

SEABRA FAGUNDES, Miguel. O controle dos atos administrativos pelo Poder Judiciário. 3ª. ed., Rio de Janeiro: Revista Forense, 1957.

SILVA, Lino Martins da. Contabilidade Governamental:Um Enfoque Administrativo, 6º Ed., São Paulo, Atlas, 2003.

SILVA, Francis Walesca Esteves da. A Lei de Responsabilidade Fiscal e os Seus Princípios Informadores, Rio de Janeiro, Editora Lúmen Júris, 2003

TOLEDO JÚNIOR, Flávio C.de. Lei de Responsabilidade Fiscal: Comentada artigo por artigo, São Paulo, 1ª Ed., Editora NDJ, 2001.

TORRES, Ricardo Lobo. Tratado de Direito Constitucional Financeiro e Tributário. O Orçamento na Constituição, 2º Ed., Rio de Janeiro, Renovar, 2000.