



GESTÃO ORÇAMENTÁRIA DOS TRIBUNAIS BRASILEIROS

RELATÓRIO

Grupo de Trabalho para realizar estudos e propor estratégias
de melhoria para a gestão orçamentária



“GESTÃO ORÇAMENTÁRIA DOS TRIBUNAIS BRASILEIROS”

RELATÓRIO

Grupo de Trabalho para realizar estudos e propor estratégias
de melhoria para a gestão orçamentária



CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA

Presidente

Ministra Rosa Weber

Corregedor Nacional de Justiça

Ministro Luís Felipe Salomão

Conselheiros

Ministro Vieira de Mello Filho

Mauro Martins

Salise Sanchotene

Jane Granzoto

Richard Pae Kim

Marcio Luiz Freitas

Giovanni Olsson

Sidney Pessoa Madruga

João Paulo Santos Schoucair

Marcos Vinícius Jardim

Marcello Terto e Silva

Mário Goulart Maia

Luiz Fernando Bandeira de Mello

Secretário-Geral

Gabriel da Silveira Matos

Secretário Especial de Programas, Pesquisas e Gestão Estratégica

Ricardo Fioreze

Diretor-Geral

Johaness Eck

SECRETARIA DE COMUNICAÇÃO SOCIAL

Secretária de Comunicação Social

Cristine Genú

Chefe da Seção de Comunicação Institucional

Rejane Neves

Revisão

Equipe de revisão

Capa e diagramação

Robson Lenin Carvalho

2023

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA

SAF SUL Quadra 2 Lotes 5/6 - CEP:

70070-600

Endereço eletrônico: www.cnj.jus.br

Sumário

Apresentação	07
1. Introdução: A evolução do orçamento público	09
2. Gestão Orçamentária no Poder Judiciário	11
3. Elaboração dos Projetos de Leis e Diretrizes Orçamentárias	12
4. Emendas e Créditos Adicionais	14
5. Fundos Especiais e Depósitos Judiciais	16
6. Despesas com Pessoal	18
7. Gestão da Execução Orçamentária.	20
8. Gestão Orçamentária.	21
9. Controle e Planejamento.	24
10. Leis, políticas e boas práticas.	25
Conclusões	27

Apresentação

Por meio da Portaria n. 194, de 7 de junho de 2022, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) criou o Grupo de Trabalho (GT) para realizar estudos e propor estratégias de melhoria para a gestão orçamentária no âmbito do Poder Judiciário.

Com vistas a promover a efetivação do princípio da eficiência da Administração Pública e o alcance do macrodesafio de aperfeiçoamento da gestão orçamentária e financeira, estabelecido na Estratégia Nacional do Poder Judiciário 2021–2026, ao colegiado atribuiu-se, entre outras missões, a de realizar diagnóstico e levantamento de informações acerca da gestão orçamentária nos órgãos do Judiciário.

Procedeu-se, então, a um grande esforço concentrado de todos os integrantes do GT, juntamente com o Departamento de Pesquisas Judiciárias (DPJ), para a idealização de questionário que permitisse traçar diagnóstico preciso e aprofundado da gestão orçamentária dos tribunais brasileiros, apto a jogar luz sobre as questões mais urgentes e prementes nessa seara.

Contou-se, na sequência, com a valorosa colaboração do Superior Tribunal de Justiça (STJ), do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), do Tribunal Superior do Trabalho (TST), do Superior Tribunal Militar (STM), dos 27 tribunais de Justiça estaduais, dos três tribunais de Justiça Militar estaduais, do Conselho da Justiça Federal (CJF) (que informou os dados relativos aos seis tribunais regionais federais) e do Conselho Superior da Justiça do Trabalho (CSJT) (que informou os dados relativos aos 24 tribunais regionais do trabalho), os quais, de maneira diligente e colaborativa, repassaram os dados solicitados.

Por fim, o Departamento de Acompanhamento Orçamentário (DAO) e o DPJ do CNJ compilaram e tabularam os dados obtidos, os quais podem ser consultados no painel disponível em <https://www.cnj.jus.br/painel-pesquisa-orcamentaria>.

O trabalho de pesquisa, análise, compreensão das informações obtidas e elaboração de estratégias para atacar os problemas e gargalos identificados segue, agora, na esfera do já mencionado GT.

De toda forma, o relatório que ora se apresenta à sociedade consiste, seguramente, em um dos mais completos raios-X já feitos sobre a gestão do orçamento do Poder Judiciário.

Conforme o leitor verá adiante, deparamo-nos com agradáveis surpresas, mas também com situações alarmantes e problemas complexos, os quais demandam enfrentamento urgente e inadiável — até mesmo porque a boa gestão do orçamento relaciona-se diretamente à garantia da autonomia do Poder Judiciário e à adequada satisfação do jurisdicionado.

O diagnóstico joga luz sobre questões acerca das quais já há algum tempo se especula, como as dificuldades no momento da definição do orçamento perante os demais Poderes, o atraso no repasse dos duodécimos, as dívidas com pessoal, a não execução do orçamento em sua integralidade e as ineficiências na gestão contratual.

E revela também situações positivas, como a elevada oferta de capacitação, a existência de diversas boas práticas de gestão passíveis de serem replicadas por outros tribunais e a boa interlocução com os demais Poderes na elaboração da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e da Lei Orçamentária Anual (LOA) em alguns estados e no âmbito federal.

Prestamos nossos agradecimentos aos já mencionados integrantes do GT criado pela Portaria CNJ n. 194/2022 (alguns dos quais, embora já não integrem mais o colegiado, deixaram suas digitais neste trabalho), à equipe do DAO/CNJ, na pessoa de seu atual diretor, Daniel Gerheim de Souza Dias, ao DPJ, na pessoa de sua diretora-executiva, Gabriela Moreira de Azevedo Soares, aos servidores e às servidoras de nossos gabinetes. Sem o seu valoroso trabalho, o diagnóstico levado a cabo não teria sido possível.

Passa-se às mãos dos tribunais, dos conselhos, da sociedade e, em especial, de cada um dos responsáveis pela elaboração e execução do orçamento do Poder Judiciário esta preciosa ferramenta para compreender as suas vicissitudes, tornar mais eficiente a gestão de recursos e, no limite, auxiliar na promoção de Justiça célere, eficaz e de qualidade.

Boa leitura!

Conselheiro **RICHARD PAE KIM**

Presidente da Comissão Permanente de Gestão Estratégica, Estatística e Orçamento
Coordenador do GT instituído pela Portaria CNJ n. 194/2022

RICARDO FIOREZE

Secretário Especial de Programas, Pesquisas e Gestão Estratégica

1. Introdução: A evolução do orçamento público

Inicialmente, faz-se necessário registrar o conceito de orçamento público. Nesse sentido, o Ministério da Economia define que o orçamento público “é o instrumento de planejamento que detalha a previsão dos recursos a serem arrecadados (impostos e outras receitas estimadas) e a destinação desses recursos (ou seja, em quais despesas esses recursos serão utilizados) a cada ano. Ao englobar receitas e despesas, o orçamento é peça fundamental para o equilíbrio das contas públicas e indica as prioridades do governo para a sociedade.” (BRASIL, 2023).

No entanto, para se chegar a essa noção consolidada sobre o orçamento, foi necessário passar por um processo de desenvolvimento histórico, político, social e econômico do que seria esse instrumento de planejamento.

Dessa forma, o orçamento da União foi, desde 1824, devidamente regulamentado nas Constituições Federais. Nesse sentido, a evolução administrativa do Estado foi dando consistência aos modelos de organização do orçamento público.

Conforme matéria publicada no site da Câmara dos Deputados, a Constituição Federal (CF) de 1824 já dispunha que somente a partir de lei poderia haver orçamento. O Executivo ficava responsável pela elaboração do orçamento e o Parlamento seria o responsável por sua aprovação. Somente as leis relativas a impostos ficavam por conta da Câmara dos Deputados.

Uma primeira lei orçamentária teria sido elaborada no ano de 1827; contudo, por uma série de dificuldades e deficiências institucionais da época, somente em 1831 houve aprovação de lei orçamentária com fixação de despesas e receitas.

Após a Proclamação da República, a Constituição de 1891 mudou a regra de elaboração do orçamento: passaram a ser competência privativa do Congresso Nacional tanto sua preparação quanto sua fiscalização. Assim, surgiu a figura do Tribunal de Contas. Também nessa época, foi aprovado o Código de Contabilidade da União (1922) — o qual melhor organizou os procedimentos orçamentários, financeiros, contábeis e patrimoniais do governo federal.

Na década de 1930, houve processo de modernização do aparelho estatal e, consequentemente, a disciplina do orçamento também passou por revisões. As mudanças se deram na maior centralização das funções públicas e, a partir daí, a competência para apresentar a lei orçamentária passa a ser dada ao Presidente da República. Assim, o Legislativo e o Tribunal de Contas se encarregavam de votar e julgar as contas, respectivamente.

Já na Constituição de 1937, a competência para elaborar a lei de orçamento passou para o Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP). Nesse momento, os orçamentos foram desmembrados em orçamento de capital (Plano de Obras e Equipamentos — 1943) e outro em despesas de custeio (1944 e 1945).

No processo de redemocratização das décadas de 1940 e 1950, a participação do Legislativo voltou a se acentuar, uma vez que o Executivo elaborava a lei de orçamento e as discussões e as votações se seguiam nas duas casas legislativas. A Constituição de 1946 fixou, de forma mais evidente, quatro princípios orçamentários: unidade; universalidade; exclusividade; e especificação.

Com nova mudança no cenário político-institucional brasileiro, já a partir de 1964, introduziu-se vedação à possibilidade de o Poder Legislativo emendar a lei orçamentária. A Constituição de 1967 proibiu as iniciativas de criar ou aumentar despesas.

Ainda, segundo a Câmara dos Deputados, somente na CF de 1988 o Legislativo voltou a propor emendas à lei orçamentária. A profissionalização e o maior controle do orçamento deveram-se à associação entre planejamento e orçamento e à determinação de elaboração de planos plurianuais, além do envio anual do projeto de lei de diretrizes orçamentárias.

Unidade, universalidade e totalidade tornaram-se princípios dotados de maiores vinculatividade e eficácia, considerando que o orçamento se tornou completamente integrado, somando os orçamentos fiscais, de seguridade social e de investimentos de estatais.

Na Constituição de 1988, temos os títulos e capítulos que regulamentam a recepção da LOA e demais instrumentos normativos que determinam o orçamento público. Nesse sentido, a Constituição traz o Título VI (Da Tributação e do Orçamento), Capítulo II (Das Finanças Públicas); o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, art. 35; e ainda a criação do Plano Plurianual (PPA), da LDO e da LOA.

Porém, antes de 1988, já existiam duas leis que se mantêm no arcabouço jurídico e organizam o orçamento público: a Lei n. 4.320/1964, que estatui normas gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal; e o Decreto Lei n. 200/1967, o qual dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências.

Segundo a Escola Nacional de Administração Pública (Enap), esses dois instrumentos normativos tinham como prioridade incentivar o planejamento, o controle e a transparências das informações orçamentárias, além de buscar a modernização da administração pública com a padronização de procedimentos nas áreas de pessoal, compras governamentais e execução orçamentária.

Mais recentemente, a Lei Complementar n. 101/2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), regulamentou o artigo 163 da CF de 1988, trazendo normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal – o que evidencia a preocupação com a limitação dos gastos de acordo com as capacidades de cada governo.

A cada ano, é promulgada uma lei de orçamento. Antes disso, é aprovado o PPA da União, o qual fixa diretrizes para o orçamento em um período de 4 anos. Em seguida, é aprovada norma para a elaboração e a execução da Lei Orçamentária do ano subsequente. Dessa forma, no ano passado, a LDO foi promulgada em 9 de agosto de 2022 (Lei n. 14.436/2022).

Em 2023, a Lei Orçamentária recebeu o número 14.535, de 17 de janeiro de 2023. Com seis volumes, estima a receita e fixa as despesas da União para o exercício desse ano.

Nesse sentido, a LOA revela as prioridades para alocação de recursos públicos e desvela decisões políticas face às necessidades sociais, além de dar organicidade a um sistema complexo de entrada e saída de recursos.

Dessa forma, PPA, LDO e LOA são os mecanismos legais para organização do orçamento público da União e também do Poder Judiciário.

Na história do processo de consolidação das leis que regem o orçamento no país, os princípios orçamentários foram sendo ampliados, de forma que hodiernamente as propostas orçamentárias são regidas pela legalidade, universalidade, clareza, anualidade, publicidade, equilíbrio orçamentário, unidade, especialização, planejamento exclusividade e orçamento bruto.

2. Gestão Orçamentária no Poder Judiciário

Entre os dias 16 de fevereiro e 10 de março de 2023, o questionário de pesquisa permaneceu disponível para preenchimento pelos tribunais e conselhos na página do CNJ, pelo link <https://formularios.cnj.jus.br/questionario-orcamentario/>.

A pesquisa abrangeu 87 respondentes: o STJ, o TSE, o TST, o STM, os 27 tribunais da Justiça estaduais, os três tribunais da Justiça Militar estaduais, o CJF (que informou os dados relativos aos seis tribunais regionais federais) e o CSJT (que informou os dados relativos aos 24 tribunais regionais do trabalho).

Conforme exsurge dos dados reunidos, a dotação orçamentária aprovada para o Poder Judiciário no ano de 2022 foi de R\$ 119,23 bilhões.

Desse montante, foram empenhados R\$118,91 bilhões. A maior dotação orçamentária naquele ano foi a da Justiça Estadual (R\$ 69 bilhões) (Gráfico 2).

GRÁFICO 1

Resultado da 1.ª pergunta da pesquisa. (O Estado editou norma para aplicar o mecanismo de ajuste fiscal na forma prevista no art. 167 — A da Constituição Federal, quando a relação entre despesas correntes e receitas correntes supera 95% ?)

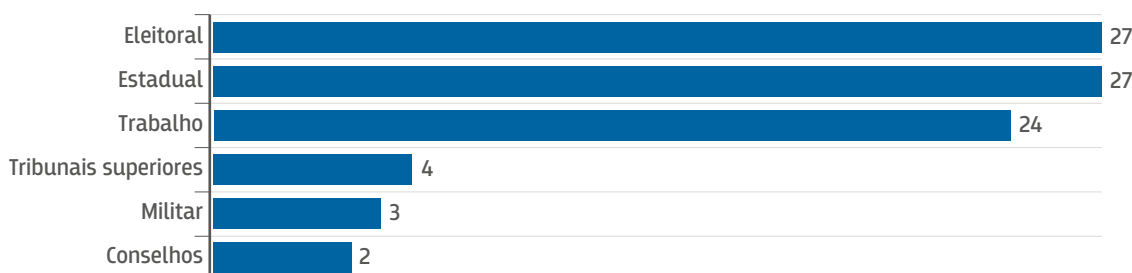
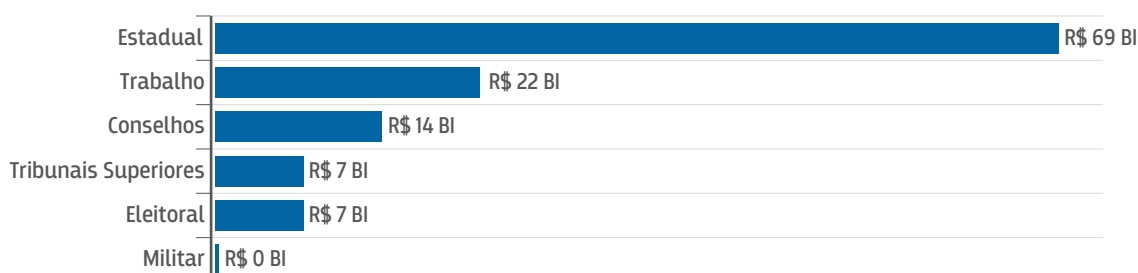


GRÁFICO 2

Dotação orçamentária aprovada na LoA de 2022 por Ramo de Justiça

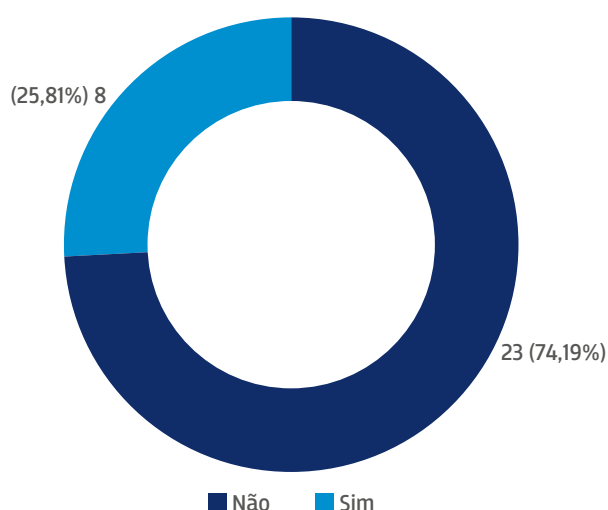


3. Elaboração dos Projetos de Leis e Diretrizes Orçamentárias

Quando perguntados sobre o processo de elaboração dos projetos de lei e diretrizes orçamentárias, a maior parte dos respondentes (74,19%) apontou que o Estado não editou norma para aplicar o mecanismo de ajuste fiscal na forma prevista no art. 167-A da CF quando a relação entre despesas correntes e receitas correntes superou 95%.

GRÁFICO 3

Resultado da 1.ª pergunta da pesquisa. (O Estado editou norma para aplicar o mecanismo de ajuste fiscal na forma prevista no art. 167 — A da Constituição Federal, quando a relação entre despesas correntes e receitas correntes supera 95% ?)



Indagados se o envio do Projeto de LDO pelo Poder Executivo era precedido de oitiva do tribunal ou conselho para a fixação conjunta dos limites da proposta orçamentária, 39,08% dos consultados assinalou que sim, 28,74% informaram que a fixação dos limites é feita

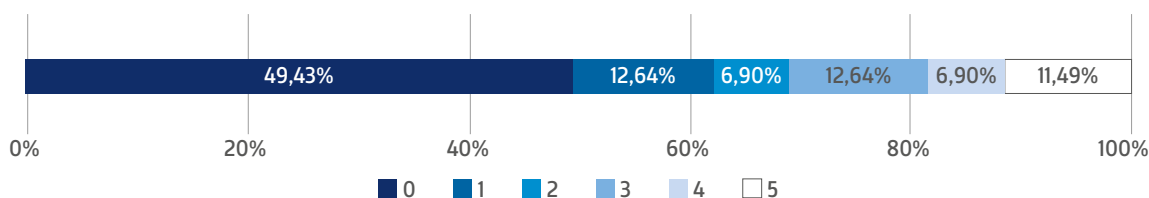
de outra forma, 21,84% assinalaram que não há participação do Judiciário na fixação dos limites e 10,34% indicaram que a fixação dos limites é feita de forma negocial e não apenas com oitiva.

Num cenário geral, o que se nota é o desrespeito à regra em questão em todos os níveis da federação, uma vez que a mera oitiva não garante a margem de negociação, mas apenas participação formal no processo. O quadro mais desejável, de fixação negocial dos limites, é observado na minoria dos órgãos.

É interessante notar que quase metade dos respondentes indicou não possuir dificuldade na interlocução com os demais poderes quando da elaboração da LDO e da LOA, conforme demonstra o Gráfico 4:

GRÁFICO 4

Resultado da 3.ª pergunta da pesquisa. (Qual é o grau de dificuldade do órgão na interlocução com os demais Poderes quando da elaboração da LDO e da LOA? (Escala de 0 para nenhuma dificuldade e 5 para máxima dificuldade)?)



Quando a proposta inicial ou as emendas legislativas afrontam a autonomia financeira do Poder Judiciário ou não contemplam as demandas do órgão, a maior parte dos consultados reportou considerar mais efetivo investir em tratativas com o Poder Legislativo (43,68%) ou, ainda, adotar outros mecanismos (35,63%). A minoria prefere enviar pedido de alteração ao Executivo (20,69%).

A respeito do acesso aos relatórios de arrecadação e aos sistemas informatizados da Fazenda previamente à divulgação da Receita Corrente Líquida, de modo a garantir transparência e informações suficientes para o diálogo entre o Tribunal e os demais Poderes, 75,86% dos consultados consignou que não há essa transparência.

Prosseguindo no tópico, os estudos mostraram que a maior parte dos tribunais e dos conselhos tem sido capaz de assegurar a autonomia orçamentária quando da elaboração ou execução do orçamento: nos últimos oito anos, apenas 8,05% dos órgãos (sete tribunais) precisaram levar esse tipo de questão ao STF.

Por sua vez, os superávits dos fundos especiais dos tribunais vêm sendo mantidos de fora das justificativas para fixação ou repasse da parcela da receita geral do Tesouro em percentual menor que aquele solicitado ou devido ao Poder Judiciário (art. 168, § 3.º, CF): 86,21% dos órgãos que responderam à pesquisa não tiveram qualquer problema nesse sentido.

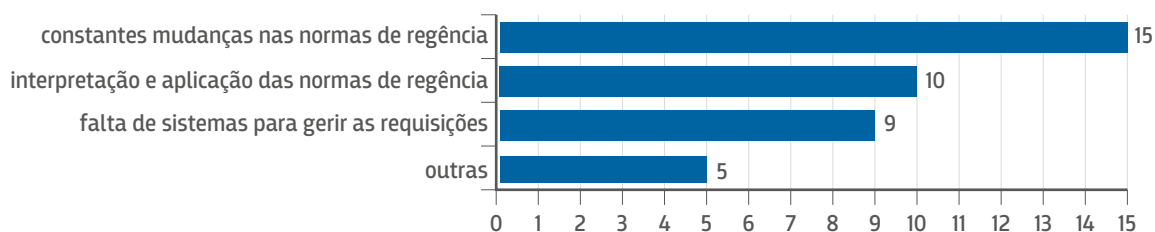
Por sua vez, quando indagados sobre a existência de perspectiva de restrição orçamentária no órgão, em decorrência de renegociação de dívidas do ente federado ou por conta da lei complementar n. 194/2022 (redução de ICMS), quatro tribunais responderam afirmativamente: Tribunal de Justiça de Goiás (TJGO) (30% do orçamento), Tribunal de Justiça

Militar do Rio Grande do Sul (TJMRS) (11% do orçamento), Tribunal de Justiça do Estado de Pernambuco (TJPE) (8% do orçamento) e Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina (TJSC) (8% do orçamento).

Por fim, perguntados sobre as principais dificuldades enfrentadas pelos tribunais para o cumprimento dos procedimentos elencados pela Resolução CNJ n. 327/2020, a qual trata dos precatórios requisitados por tribunais de Justiça em desfavor da União, 15 órgãos consultados indicaram como maior entrave as constantes mudanças nas normas de regência. Indicaram-se, ademais, em dez órgãos, a interpretação e a aplicação das normas de regência e, em nove tribunais, a falta de sistema para gerir as requisições (Gráfico 5).

GRÁFICO 5

Resultado da 9.ª pergunta da pesquisa. (Quais as principais dificuldades para o cumprimento dos procedimentos elencados pela Resolução CNJ n. 327/2020 que trata dos precatórios requisitados por tribunais de Justiça em desfavor da União?)



4. Emendas e Créditos Adicionais

No tocante às emendas e aos créditos adicionais, pode-se verificar que, para a maior parte dos respondentes (81,48%), a LDO não prevê a possibilidade de abertura de créditos suplementares ao orçamento por ato próprio.

Somente cinco tribunais de Justiça possuem autonomia para créditos adicionais, por ato próprio dos presidentes, até o limite estipulado pela LDO. Diferente dos tribunais da União, para os quais há essa regra, os tribunais de Justiça têm de se submeter a negociações com os demais Poderes para remanejamentos simples de dotação, com vistas a otimizar a gestão orçamentária.

O Poder Executivo, como detentor da iniciativa para propor as leis orçamentárias (art. 165 da CF/88), mantém essa prerrogativa para receber os projetos que visam alterar as dotações constantes das leis orçamentárias e os créditos adicionais, para quase a totalidade dos tribunais, o que, segundo alguns doutrinadores, poderia ser feito com envio diretamente ao Legislativo.

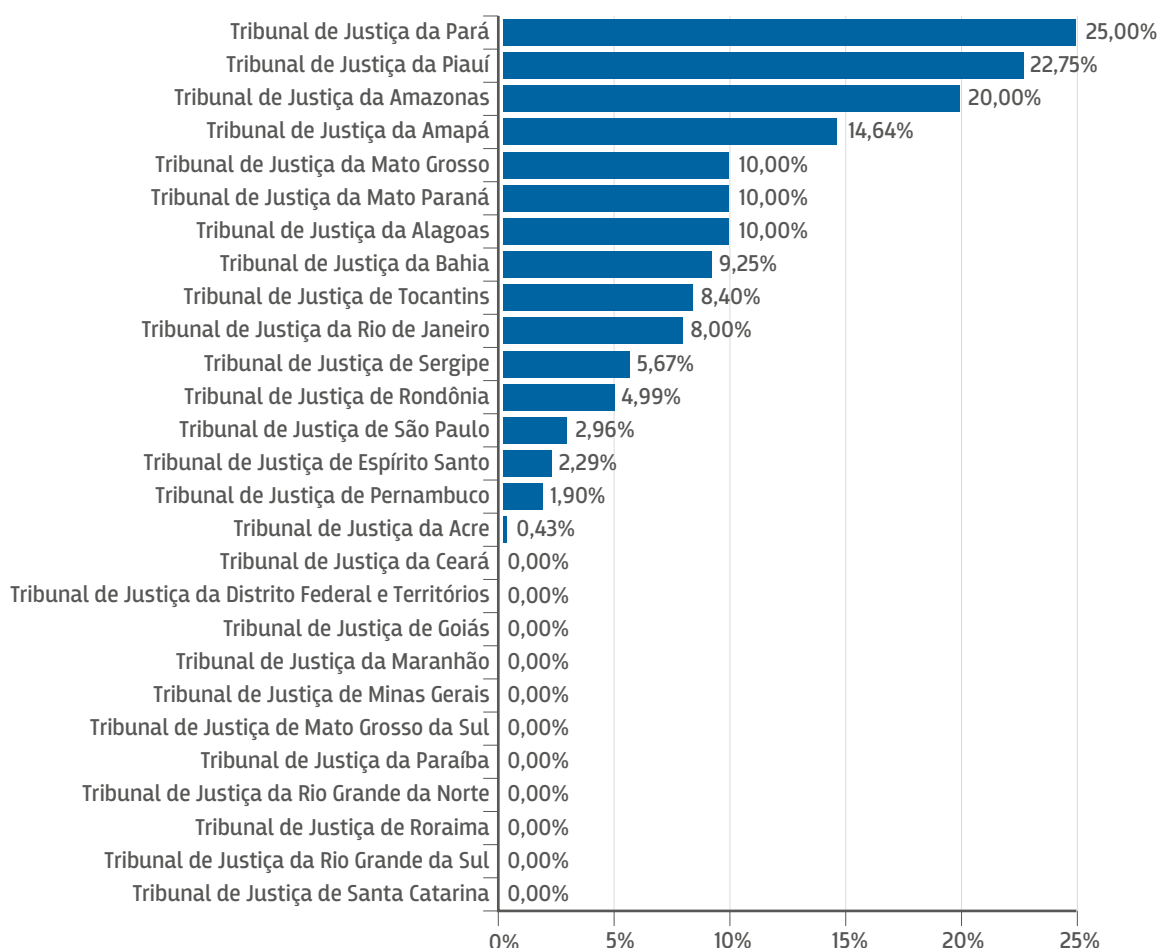
Prosseguindo, quase a totalidade dos respondentes (92,59%) registrou que o procedimento para solicitação de abertura de créditos suplementares é feito junto ao Poder Executivo, para que utilize a margem de remanejamento.

Quando perguntado aos tribunais de Justiça sobre o percentual de incremento anual no orçamento do Judiciário decorrente da abertura de créditos suplementares, sem oferecimento de recursos compensatórios, 16 deles apontaram ter recebido esse incremento, em porcentagens que variam de 0,43% (Tribunal de Justiça do Acre) a 25% (Tribunal de Justiça do Pará).

Para a possibilidade de incremento do orçamento, sete tribunais informaram percentual de incremento igual ou superior a 10%. O que aparenta ser vantagem para esses tribunais pode representar, na verdade, fragilidade, uma vez que já houve relatos de tribunais que não recebem dotação na LOA suficiente sequer para honrar suas despesas obrigatórias, tendo de negociar, com os demais Poderes, a abertura de créditos adicionais ao longo do ano, o que pode potencialmente fragilizar a instituição.

GRÁFICO 6

Resultado da 12.ª pergunta da pesquisa. (Qual o percentual de incremento anual no orçamento do Judiciário decorrente da abertura de créditos suplementares, sem oferecimento de recursos compensatórios?)



5. Fundos Especiais e Depósitos Judiciais

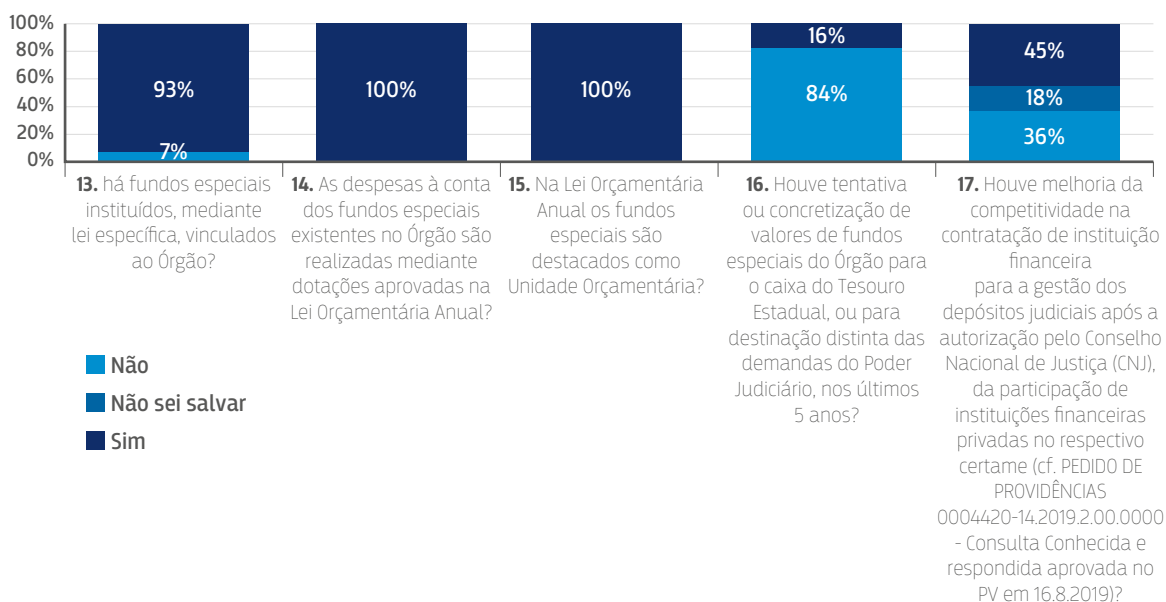
Conforme informações apresentadas no Gráfico 7, apenas dois (7%) tribunais de Justiça Militar relatam não contarem com fundos especiais vinculados aos órgãos. Todos os tribunais de Justiça que possuem fundos especiais relatam que as despesas são orçadas nas Leis Orçamentárias Anuais. Mesmo que todos os tribunais relatem que há unidade orçamentária específica para destacar as despesas do fundo, há conhecimento de tribunais que destacam as despesas dos fundos por meio de outros detalhamentos, sem o uso de unidade orçamentária específica. Há também o caso de fundos com dotação alocada em outros fundos, não em unidade orçamentária própria.

Quatro tribunais relatam que houve tentativa de desvirtuamento de uso dos recursos dos fundos especiais, com apropriação das disponibilidades dos fundos pelo Poder Executivo, o que configura afronta à autonomia prevista no art. 99 da CF/88.

A par dessas constatações, quase metade dos tribunais (mais exatamente, 45% dos respondentes) relata melhoria de competitividade na contratação de instituições para gestão de depósitos judiciais após o CNJ ter autorizado a contratação de instituições privadas para esse fim no Pedido de Providências n. 0004420-14.2019.2.00.0000.

GRÁFICO 7

Questionamentos de Fundos Especiais e Depósitos Negociais.

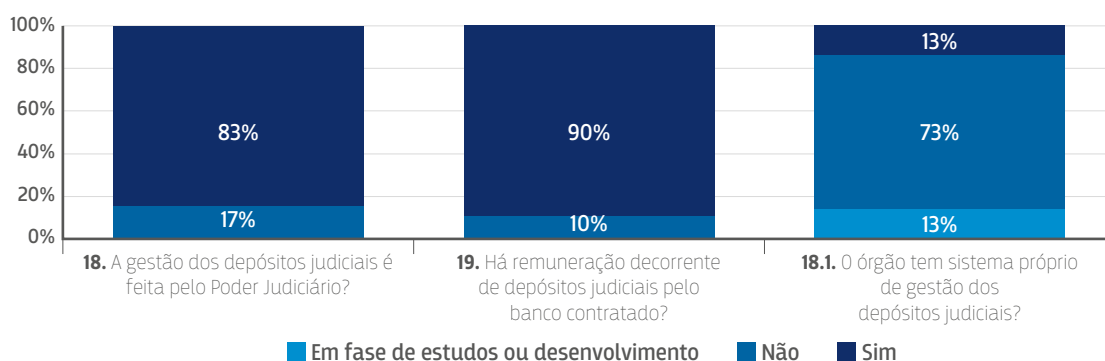


Em que pese esse dado, apurou-se que não há contratos para gestão de depósitos judiciais celebrados com bancos privados.

Ainda sobre esse tópico, 50 tribunais (83%) afirmaram que a gestão dos depósitos judiciais é feita pelo Poder Judiciário, sendo apurado que em 90% dos casos há remuneração decorrente dos depósitos judiciais pelo banco contratado. Contudo, apenas 13% dos tribunais possuem sistema próprio de gestão de depósitos judiciais

GRÁFICO 8

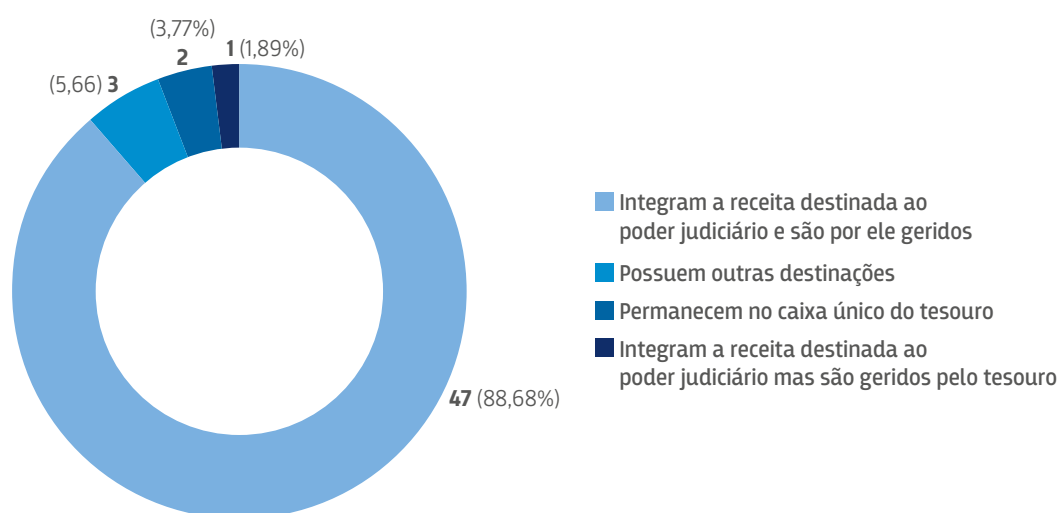
Questionamentos de Fundos Especiais e Depósitos Negociais.



Segundo 47 dos tribunais (88,68%), os recursos decorrentes da remuneração pelos depósitos judiciais integram a receita destinada ao Poder Judiciário e são por ele geridos. Na minoria dos casos esses recursos permanecem no caixa único do Tesouro, integram a receita destinada ao Judiciário, mas são destinadas ao Tesouro ou têm outras destinações.

GRÁFICO 9

Resultado da 20.ª pergunta da pesquisa. (Os recursos decorrentes da remuneração pelos depósitos judiciais?)



Para além disso, 47,13% dos tribunais responderam que as disponibilidades financeiras não são devolvidas ao Tesouro, nem abatidas das cotas duodecimais. Talvez tenha havido, para esse questionamento, apego à expressão “estadual” para reportar a devolução ao Tesouro da União como “outros”, já que o atendimento de uma ou outra hipótese decorre de disposição constitucional elencada no § 2.º do art. 168 da CF/88.

Prosseguindo, mais da metade dos tribunais (57,89%) anotaram que a receita dos fundos especiais do Poder Judiciário não é utilizada com despesas correntes, nem com despesas de capital.

Adicionalmente, somente um tribunal (3,85%) informou que as receitas decorrentes de exercício de atividade notarial extrajudicial não integram o orçamento do Poder Judiciário e nem são por ele geridas.

Por fim, constatou-se que as principais fontes de recursos dos fundos especiais do Poder Judiciário são taxas, custas judiciais e remuneração de depósitos judiciais. Foram citados ainda remuneração de folha de pagamentos, custas extrajudiciais, selo digital e extrateto de interinos em cartórios vagos.

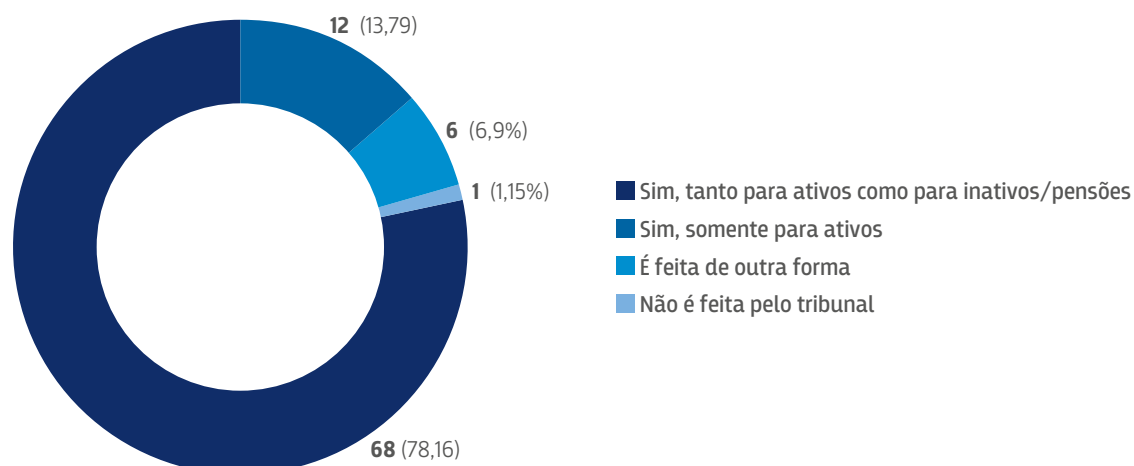
6. Despesas com Pessoal

Ao serem questionados acerca de despesas com pessoal, 25,93% dos respondentes assinalaram que sua elaboração da proposta orçamentária de pessoal possui autorização na LDO para acréscimo de progressões, promoções e eventuais acréscimos legais. Outros 7,41% indicaram haver autorização para incluir provimento de cargos e funções vagas, 48,15% informaram autorização para outros tipos de acréscimos e 18,52% consignaram inexistir previsão na LDO para fixação de limites para essas despesas.

Afirmaram ser responsáveis pela gestão da sua própria folha de pagamentos 68 tribunais (78,16%), 12 órgãos (13,79%) gerem apenas a sua folha de ativos, seis (6,9%) o fazem de outras formas e um (1,15%) informa que a gestão da folha de pagamento não é feita pelo Tribunal.

GRÁFICO10

Resultado da 26.ª pergunta da pesquisa. (A gestão da folha de pagamento é feita pelo Tribunal?)



Cinco tribunais de Justiça estaduais — incluindo o Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios (TJDFT), órgão da União —, reportaram não receber remuneração das instituições financeiras responsáveis pelo crédito da folha de pagamentos. Esse dado contrasta com a informação dos órgãos integrantes do Poder Judiciário da União, entre os quais apenas um Tribunal relata auferir remuneração decorrente desses contratos.

No todo, são 61 os tribunais (70,11%) que anotaram não perceber remuneração pelo banco contratado para crédito da folha de pagamento.

O total de 26 respondentes (100%) informaram que esses recursos integram a receita destinada ao Poder Judiciário e são por eles geridos.

Quase a totalidade dos tribunais (96,55%) informou que na apuração da despesa total com pessoal, no Relatório de Gestão Fiscal, observam a remuneração bruta do servidor, sem qualquer dedução ou retenção, nos moldes previstos no art. 18, § 3.º da LRF.

Seis tribunais (6,9%) informaram possuir contratos de mão de obra terceirizada em substituição a servidores (LC 101/2000 art. 18, § 1.º). Note-se que esses contratos se referem ao desenvolvimento de atividades-fim da instituição ou inerentes a categorias funcionais abrangidas pelo respectivo plano de cargos e salários e devem ser somados às despesas com pessoal do órgão, para fins de limite para despesas com pessoal da LRF.

7. Gestão da Execução Orçamentária.

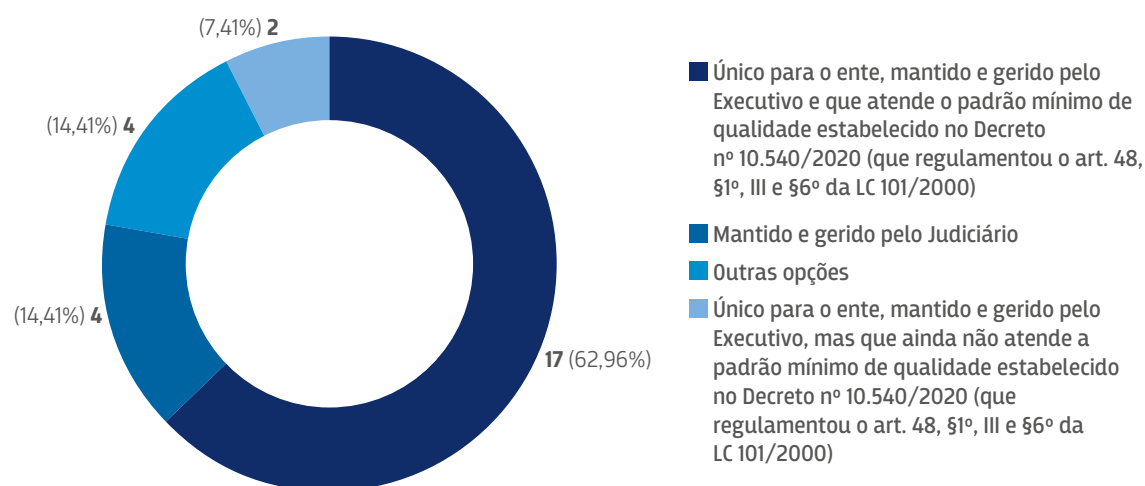
Apenas 17 tribunais (62,96%) reportaram que os sistemas de execução orçamentária e financeira por eles empregados são únicos para o ente, mantidos e geridos pelo Executivo e atendem ao padrão mínimo de qualidade estabelecido no Decreto n. 10.540/2020.

A respeito do assunto, note-se que a implementação do referido padrão vige desde janeiro de 2023 e deveria abranger, portanto, 100% dos órgãos.

Para os tribunais de Justiça, ainda há seis tribunais que não tiveram acesso ao sistema único mantido pelo ente a que se vinculam ou não aderiram ao referido sistema.

GRÁFICO 11

Resultado da 30.^a pergunta da pesquisa. (A execução orçamentária e financeira é realizada em que tipo de sistema?)



Dos 87 respondentes, 83 (95,4%) reportaram realizar capacitações periódicas acerca de processos licitatórios e de elaboração de contratos.

Ao serem perguntados sobre a que tipo de dado de arrecadação do Estado os setores técnicos do Tribunal possuem acesso, a maioria (55,17%) informou não acessar qualquer tipo de dado; 13 órgãos (14,94%) reportaram ter acesso a sistemas informatizados de consulta pública; 12 (13,79%) a sistemas informatizados acessíveis por login e senha; e oito (9,2%) a relatórios periódicos de arrecadação do Estado.

Relativamente à forma de fiscalização e arrecadação da receita de custas e taxas, notaram-se muitas respostas indicando a guia de recolhimento da União (GRU). Outras formas de arrecadação elencadas foram “pela Diretoria de Finanças por meio de sistemas informatizados”, guia de arrecadação do Estado, selo digital e software de controle. Outras formas de fiscalização consignadas foram pela Corregedoria, pela Contadoria, pelo Tribunal de Contas da União (TCU), pelo CJST, pela Auditoria Interna, pelo Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI) e pela própria unidade Judiciária no curso do processo, por unidade interna específica.

8. Gestão Orçamentária.

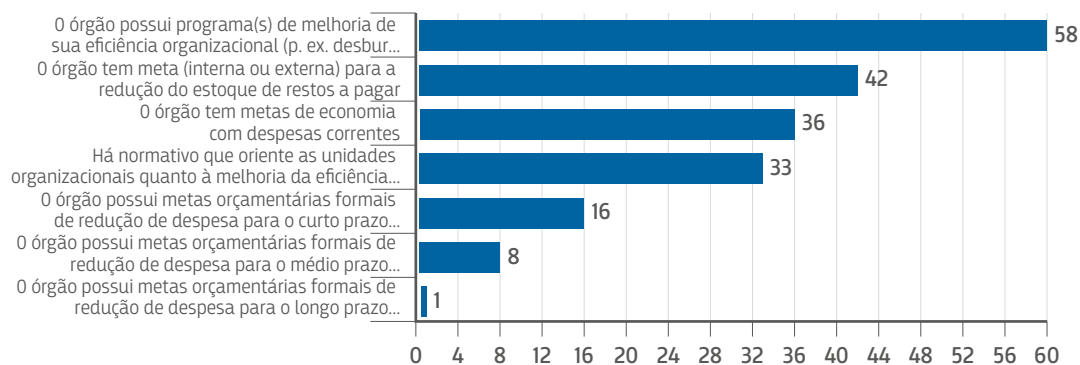
Indagados sobre sua gestão orçamentária, somente 13 tribunais (14,94%) informaram não possuir Plano de Obras, nos termos do art. 2.º da Resolução CNJ n. 114/2010.

A respeito de dívidas com passivo de pessoal de magistrados ou servidores, 54 tribunais (62,07%) apontaram possuí-las.

Indagados sobre metas formais de economia financeira, 58 órgãos informaram que dispõem de programas de melhoria de sua eficiência organizacional; 42 narraram contar com meta interna ou externa para redução do estoque de restos a pagar; 36 contam com metas de economia com despesas correntes; 33 dispõem de normativo que orienta as unidades organizacionais quanto à melhoria da eficiência das despesas administrativas; 16 possuem metas orçamentárias formais de redução de despesas para o curto prazo; oito contam com metas orçamentárias formais de redução de despesa para o médio prazo (entre 4 e 11 anos); e um goza de metas orçamentárias formais de redução de despesa a longo prazo (12 anos ou mais). Ressalte-se que nessa pergunta o mesmo Tribunal pode adotar mais de uma modalidade de meta, por isso a soma dos quantitativos apresentados supera o total de respondentes.

GRÁFICO 12

Resultado da 38.ª pergunta da pesquisa (Há metas formais de economia financeira?).



Acerca da adequada previsão de recursos orçamentários no Projeto da LOA, 78 respondentes indicaram que dispõem de levantamento de todas as despesas essenciais ao cumprimento de sua missão institucional, sejam obrigatórias, sejam discricionárias.

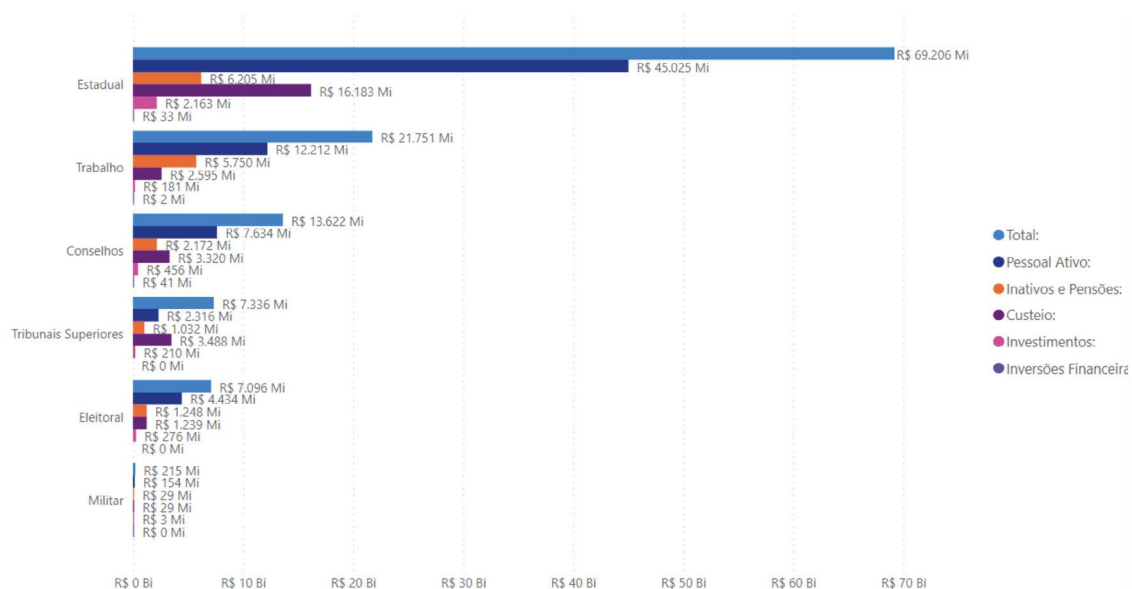
Setenta e sete reportaram que sua proposta orçamentária prioriza as despesas obrigatórias e os compromissos em vigor no seu âmbito; e 67 informaram que sua proposta de orçamento busca alocar os recursos de acordo com o levantamento e a quantificação das despesas essenciais e com os riscos de insuficiência orçamentária.

Sessenta e quatro consignam que a proposta de sua organização prioriza a alocação de recursos em projetos em andamento, em detrimento de novos projetos, e que elaboram anualmente projeções de evolução de despesas tanto obrigatórias como discricionárias. Sessenta e dois reavaliam as ações orçamentárias não executadas ou com baixa execução para julgar a conveniência e a oportunidade de prosseguir, de cancelar ou de realocar seus recursos e 60 implementam processos de avaliação da execução orçamentária de exercícios anteriores e a utilizam na elaboração de sua proposta orçamentária.

Acerca da dotação orçamentária aprovada na LOA de 2022, ocorreu divisão do orçamento frente às especificidades do Poder Judiciário. Tribunais estaduais e do Trabalho foram os que tiveram o maior recurso total, com R\$ 69,206 bilhões e R\$ 21,751 bilhões, respectivamente. Em seguida vêm os conselhos, com R\$ 13,622 bilhões, os tribunais superiores, com R\$ 7,336 bilhões, os tribunais eleitorais, com R\$ 7,096 bilhões e, por último, os tribunais militares, com R\$ 215 milhões (Gráfico 13).

GRÁFICO 13

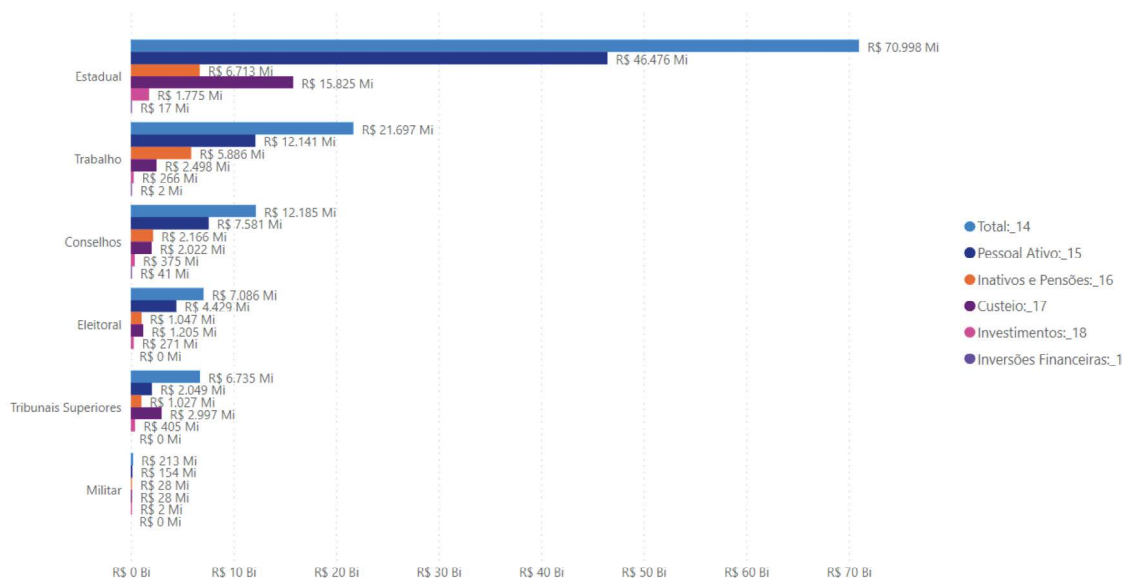
Dotação orçamentária aprovada na LOA de 2022.



Os valores totais empenhados em 2022, referentes à dotação orçamentária aprovada na LOA de 2022, foram de R\$ 70,998 bilhões para a Justiça Estadual; R\$ 21,697 bilhões para a Justiça do Trabalho; R\$ 12,1858 bilhões para os conselhos; R\$ 7,086 bilhões para a Justiça Eleitoral; R\$ 6,735 bilhões para os tribunais superiores; e R\$ 213 milhões para a Justiça Militar (Gráfico 14).

GRÁFICO 14

Valor empenhado em 2022, referente a dotação orçamentária aprovada na LOA de 2022.

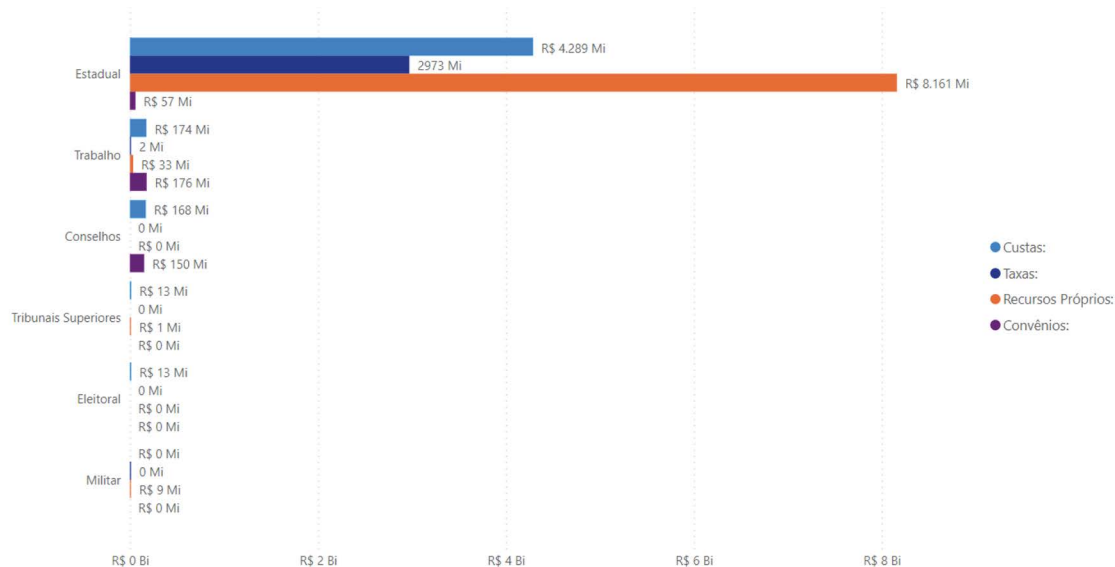


Do total de R\$ 70,9 bilhões empenhados pelos tribunais de Justiça, chama atenção a participação das fontes de recursos distintas dos recursos do Tesouro: R\$ 8,2 bilhões de recursos próprios; R\$ 4,3 bilhões de custas judiciais; e R\$ 3 bilhões de taxas. Logo, essas fontes somam R\$ 15,4 bilhões, o que representa 21,7% do total empenhado.

Registre-se que para os tribunais da União isso não é representativo (Gráfico 15).

GRÁFICO 15

Valor total das outras fontes de recursos repassados ao órgão.



Cabe destacar, adicionalmente, que nenhum tribunal reportou execução orçamentária inferior a 80% de sua dotação.

Quanto ao gestor das despesas com inativos e pensões, apurou-se que, para os tribunais de Justiça, a gestão ocorre por meio de fundos, institutos de previdência ou diretamente pelo Tribunal de Justiça. Na Justiça da União, por sua vez, as despesas são geridas pelos próprios órgãos.

9. Controle e Planejamento.

A respeito do controle e planejamento, todos os respondentes informaram que mantêm unidade de auditoria interna e/ou de controle interno em sua estrutura.

Oitenta e três por cento dos respondentes informaram que não há dificuldade de alinhamento do PPA e da LDO com o Planejamento Estratégico do Órgão.

Oitenta e quatro tribunais (98%) responderam não enfrentarem divergências na seara financeira entre as decisões do CNJ e do Tribunal de Contas responsável pela sua fiscalização.

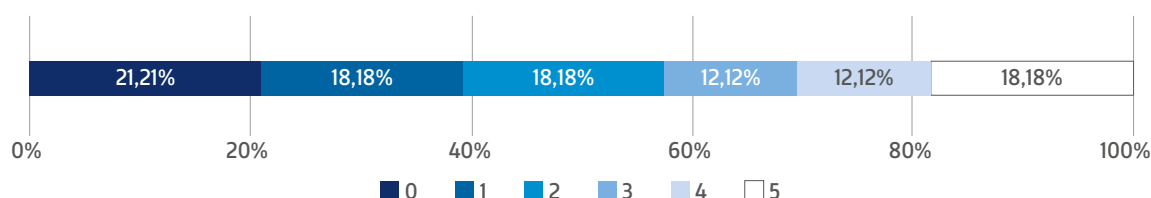
Relativamente à forma como os tribunais acompanham o desempenho de indicadores atrelados à gestão orçamentária e financeira estabelecidos na Estratégia Nacional do Poder Judiciário 2021–2026, constatou-se que tal monitoramento é feito por meio de reuniões periódicas para análise da estratégia, planilhas, plataformas digitais e relatórios.

10. Leis, políticas e boas práticas.

No que se refere ao grau de dificuldade de aprovação de leis de iniciativa do Poder Judiciário que suprimem isenções, majoram ou reajustam os valores de taxas cujos valores são destinados ao Poder Judiciário, o que se constata é que a maior parte dos tribunais têm pouca ou nenhuma dificuldade com o assunto.

GRÁFICO 16

Resultado da 44.^a pergunta da pesquisa. (Indique o grau de dificuldade na aprovação de leis de iniciativa do Poder Judiciário que suprimem isenções, majoram ou reajustam os valores de taxas, cujos valores são destinados ao Poder Judiciário? (Escala de 0 para nenhuma e 5 para máxima dificuldade)



Para pouco mais da metade dos órgãos (51,85%), existe permissivo legal para o reajuste dos valores de custas e taxas por ato infralegal dos tribunais, o que facilita a operacionalização.

Trinta e cinco tribunais (40,23%) responderam que o Comitê Gestor Regional de que trata a Resolução CNJ n. 194/2014 opina a respeito das discussões relativas à distribuição do orçamento.

Vinte (22,99%) informaram que o Comitê Gestor Regional da política nacional de atenção prioritária ao primeiro grau de jurisdição participa nas decisões relativas à distribuição do orçamento e 19 (21,84%) informaram que o referido colegiado se encontra formalmente constituído, mas não possui participação ativa na distribuição do orçamento.

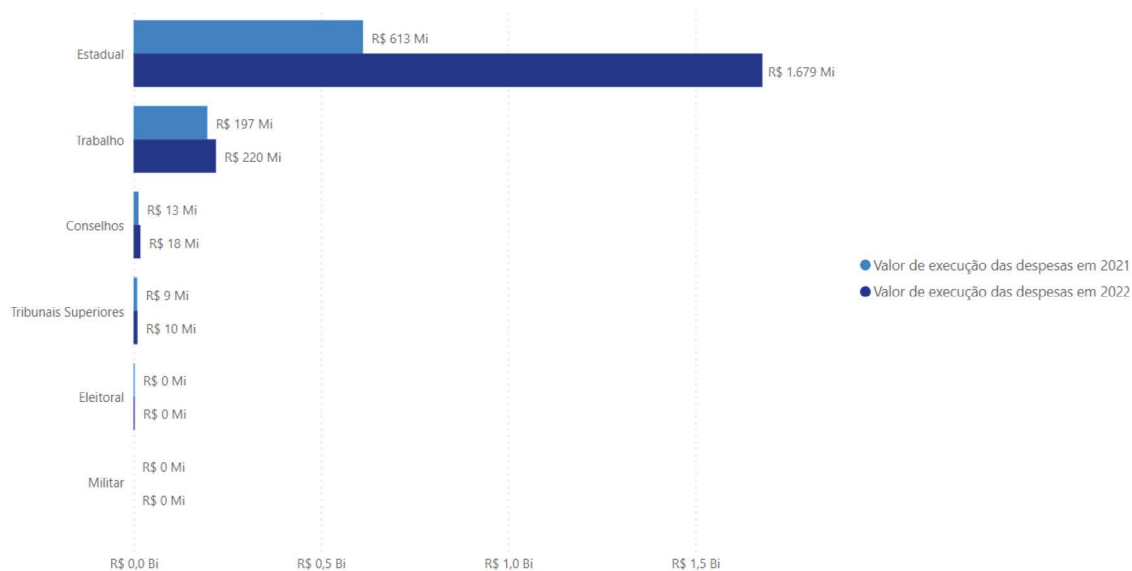
Trinta e dois tribunais (36,78%) informaram dispor de boas práticas que poderiam compartilhar com o restante do Poder Judiciário.

Sobre o valor das despesas no elemento “91 – Sentença Judicial”, os tribunais estaduais, junto aos tribunais do trabalho, alcançaram valores altos de execução das despesas no ano de 2021, respectivamente, R\$ 613 bilhões e R\$ 197 bilhões (Gráfico 17).

As despesas do ano de 2022 foram ainda mais expressivas. Os valores de execução das despesas no elemento “92 – Despesas de Exercícios Anteriores” foram altos nos segmentos da Justiça Estadual e do Trabalho e nos conselhos nos anos de 2021 e 2022 (Gráfico 18).

GRÁFICO 17

Valor das despesas no elemento '91 – Sentença Judicial.

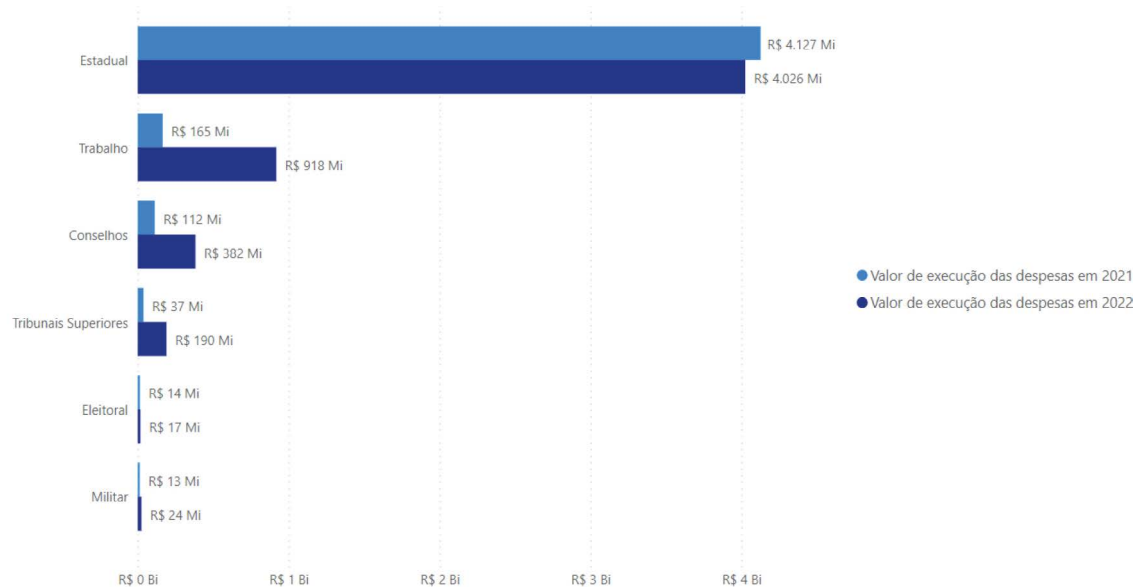


O valor de execução de sentenças judiciais, na Justiça Estadual, representou 2,5% das despesas em 2022.

Foi significativo o valor executado em despesas de exercícios anteriores, uma vez que representou, para os tribunais de Justiça, 5,7% das despesas executadas no ano de 2022.

GRÁFICO 18

Valor de execução das despesas no elemento '92 – Despesas de Exercícios Anteriores'.



Conclusões

As principais preocupações ventiladas durante as reuniões do GT criado pela Portaria n. 194/2022 estão ligadas à garantia de autonomia financeira do Poder Judiciário, em respeito ao art. 99 da CF/88, em especial seu § 1.º, e à possibilidade de incremento ao orçamento do Poder Judiciário, com uso de recursos provenientes de remuneração por depósitos judiciais e crédito da folha de pagamentos (“venda da folha”).

Quanto à garantia da autonomia financeira, um ponto de preocupação é a efetiva observância do § 1.º do art. 99 da CF/88, no tocante à fixação conjunta dos limites para elaboração das propostas orçamentárias. A questão 2, que endereçou esse aspecto, trouxe o diagnóstico de que, para 22% dos tribunais, não há participação efetiva na fixação dos limites, em desrespeito ao mandamento constitucional. Em certa medida, essa regra é desrespeitada em todos os níveis da federação, uma vez que a mera oitiva não garante margem de negociação, mas apenas participação formal no processo. O quadro mais desejável, de fixação negocial dos limites, é apontado por apenas 10% dos órgãos.

Quanto à possibilidade de uso de recursos provenientes de remuneração por depósitos judiciais e venda da folha de pagamentos, o que se verificou é que poucos tribunais de Justiça perdem essa oportunidade.

Observa-se, contudo, que ainda há tentativas de enfraquecimento da autonomia do Poder Judiciário na gestão desses recursos — com sucesso, muitas vezes, seja pelo batimento de superávit dos fundos na parcela duodecimal, seja pelo uso dos recursos de forma direta pelo Poder Executivo.

Para o Judiciário da União somente um tribunal informa que remunera a “venda da folha” de pagamentos de pessoal. Nesse ponto, há aspectos de regramento constitucional que devem ser considerados.

Para a União, desde a Emenda Constitucional n. 95 de 2016, que estabeleceu o Novo Regime Fiscal, com limites para despesas primárias, eventual esforço de incremento de arrecadação não acarretaria possibilidade de expansão de despesas, uma vez que os limites para pagamentos são aplicados, independentemente da fonte de recursos usada. Logo, só haveria possibilidade de expansão das despesas caso houvesse exceção constitucional, nos moldes do disposto no art. 107, § 6.º, inciso III, que exclui tanto da base de cálculo como dos limites as despesas não recorrentes da Justiça Eleitoral com a realização das eleições.

Por fim, verificou-se que não houve proposta de inclusão de outras exceções que beneficiariam o Poder Judiciário da União no projeto de Novo Arcabouço Fiscal (PLP n. 93/2023), lege ferenda.

