

FUNDAÇÃO ESCOLA DE SOCIOLOGIA E POLÍTICA DE SÃO PAULO

DÁCIO PENNA CÉSAR DIAS

**GESTÃO ESTRATÉGICA E TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO
NO PODER JUDICIÁRIO**

2010

DÁCIO PENNA CÉSAR DIAS

**GESTÃO ESTRATÉGICA E TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO
NO PODER JUDICIÁRIO**

**Monografia de Conclusão de
Curso de Pós-Graduação, Nível de
Especialização Curso “Gestão
Pública” 2010**

**2010
SÃO PAULO**

ABSTRACT

O objetivo deste trabalho é apresentar a trajetória da transformação de uma idéia em realidade, utilizando instrumentos de informática como mecanismos solucionadores dos processos internos de pagamento de despesas.

A razão da busca de novos instrumentos, baseou-se na gestão da qualidade total, presente nas instituições de ensino. Para dar suporte a essas atualizações foi criado um convênio de cunho acadêmico entre a Justiça Federal de primeiro Grau e a EAESP/FGV.

Todo o trabalho foi desenvolvido atendendo princípios do Planejamento Estratégico Situacional.

Agradecimentos

- 1- A Jesus, que me deu forças para concluir o Curso, mesmo quando me faltaram condições.
- 2- À Maria Ângela, minha mulher, presente em todos os momentos.
- 3- À Professora Cecília de Almeida Gomes, responsável por nos transmitir uma positiva visão de Políticas Públicas.
- 4- A todos os colegas da Justiça Federal de Primeiro Grau em São Paulo por ajudarem a tornar real um sonho.
- 5- A todos os Professores e estagiários da Escola de Administração Pública da Fundação Getúlio Vargas pela contribuição em idéias e ações.
- 6- À Professora Ana Leda Moraes, tutora dos estagiários, por seu espírito de liderança e dedicação.
- 7- A Diógenes Ichioca, Jamil Zamur Filho e Sergio Tinoco Cordeiro Filgueiras amigos e parceiros de muitas batalhas para que este projeto lograsse êxito.

SUMÁRIO

1.	Delimitação do Tema	04
2.	A Administração Pública Contemporânea no Brasil	06
3.	Orçamento Público	10
4.	Execução da Despesa Pública	16
5.	SIAFI	19
6.	A Justiça Federal–Administração, Orçamento e Sociedade	20
7.	O Planejamento Estratégico para Justiça Federal	29
8.	Justificativa do Projeto	42
9.	Estratégia de Implantação	44
10.	Plano Estratégico	45
11.	Passos Norteadores (Aplicáveis à Maioria das Situações)	46
12.	Novas Ações	47
13.	Conclusão	48
14.	Bibliografia	52

1- DELIMITAÇÃO DO TEMA

Este trabalho tem por objetivo apresentar a trajetória da transformação de uma idéia em realidade. A idéia era, e continua sendo, o desenvolvimento de sistemas informatizados voltados para a gestão financeira na esfera pública. O palco desta operação, desde seu início, situa-se no Núcleo Financeiro e Orçamentário da Justiça Federal de São Paulo, e seu início no ano de 1995.

O Núcleo Financeiro faz parte da área meio, portanto administrativa. Neste contexto atua como suporte para o exercício da área judicante, as Varas Federais. É mister que as áreas meio possuam ferramentas modernas, para que todo o serviço da magistratura possa ocorrer sem percalços e a prestação jurisdicional ocorra de modo efetivo.

Os conceitos de gestão, já na década de 90, demonstravam a necessidade de administrar uma instituição por meio de sistemas gestoriais. Estes, para seu funcionamento, exigem o emprego de indicadores voltados, não apenas ao atingimento dos fins institucionais, mas, também, subordinação aos conceitos da qualidade, em todos os seus aspectos mais nobres, relações humanas, segurança, exatidão nas informações e outros tão válidos.

A incorporação dos conceitos de qualidade total implica na presença de Visão, Missão e Valores como guias de um planejamento destinado a obter os melhores resultados para uma instituição.

Autores reconhecidos pela capacidade de delinear novos caminhos para a administração moderna como Drucker, Porter e outros já demonstravam naquele momento, de forma inequívoca, o sucesso do Planejamento moderno por meio de relatos de grandes entidades, públicas e privadas, que seguiram os novos padrões.

Se por um lado as entidades privadas tratam de modo cuidadoso, com muito apreço seus clientes, origem de suas receitas, as entidades públicas devem fazer o mesmo com seus cidadãos, não objetivando o lucro, mas o bem-estar, a segurança, a justiça. Essa a sua função do Estado, de modo específico o Poder Judiciário.

Toda a ação governamental precisa e deve ter administração exemplar, justificando a qualquer instante suas ações, elaboradas conforme definido nos diplomas legais. Impõe-se, portanto, seja a entidade de serviços públicos, dotada de instrumentos gerenciais competentes.

Neste trabalho de conclusão de curso estabelecemos como limites, exposição da criação de ferramenta de gestão, criada *interna corporis* – na Justiça Federal de Primeiro Grau SP, a partir dos mecanismos de elaboração de Planejamento Estratégico. Foi e é nossa proposta, embora singela, e seus resultados veem dando bons frutos ao longo do tempo.

A partir a constatação da inexistência, na JFSP, naquele momento, de suporte instrumental que auxiliasse a construção da ferramenta de gestão requerida, o autor e sua equipe apresentaram ao diretor do Núcleo Financeiro e Orçamentário - NUFO proposta de elaboração de um sistema gerencial de apuração de resultados por centros de custos - ARCE. Como primeiro produto a ferramenta operacional denominada 5INCO - Sistema Integrado de Controle de Despesas. Sua elaboração veio a ocorrer pela somatória das forças de Servidores + Estagiários + Supervisão de Professores da EAESP – FGV.

- 0 -

Antes de seguir em nossa exposição, entendemos ser fundamental uma análise dos mecanismos de controle da Administração Pública do país, desde as suas origens até sua situação contemporânea. Nessa avaliação da situação Administrativa/Orçamentária e Financeira iremos encontrar causas de diferentes problemas, as suas soluções, bem como a evolução dos conhecimentos conseguidos pelos gestores públicos do país

A razão da busca de novos instrumentos, tais como, ferramentas informatizadas, gestão da qualidade total, presença de instituições de ensino qualificadas para dar suporte a essas atualizações, explica a vontade de acertar, a busca do progresso administrativo no Judiciário..

Partindo de uma análise dos primórdios da Administração Pública do Brasil vamos chegar até a atualidade. Importa traçar um rápido vôo sobre orçamento público, as leis que o regulamentam e no seu desaguadouro, a execução da despesa orçamentária onde será ambientada a estratégia que foi utilizada e será vista a seguir.

2- A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA CONTEMPORÂNEA NO BRASIL:

O debate entre centralização *versus* descentralização política remonta, no Brasil, à segunda metade do século XIX. Um ilustre defensor da centralização política, o Visconde de Uruguai^[1], preocupava-se, no entanto, com as conseqüências adversas que a centralização administrativa poderia trazer para o bom funcionamento da administração pública. Dizia ele, procurando distinguir a centralização política – a busca de um estado forte – da centralização meramente administrativa, que esta multiplica as engrenagens do governo, os procedimentos, papéis e controles que produzem a lentidão do processo decisório.

Irineu Evangelista de Souza, o Visconde de Mauá^[2], foi outro precursor importante do inconformismo com a centralização administrativa. Reclamava ele que no Brasil tudo dependia de autorização governamental, pouco sobrando para a iniciativa individual.

Mas no Segundo Reinado a preocupação maior era com a consolidação de um estado forte, o que dependia obviamente da manutenção da integridade territorial de um país imenso e rarefeito. A idéia de império não tinha a ver com conquistas externas; ao contrário, tratava-se de buscar um país internamente forte – uma espécie de antecipação daquilo que os militares viriam a definir, nos anos 1970, como um projeto de Brasil “grande potência”.

[1] **Paulino José Soares de Souza** (1808-1866), **Visconde do Uruguai**, foi deputado, senador, Conselheiro de Estado e hábil diplomata. Sua atuação destaca-se na década de 1850, quando, como Ministro dos Negócios Estrangeiros, organiza o corpo diplomático.

[2] **Irineu Evangelista de Souza** (1813-1889), o **Visconde de Mauá**, ou Barão de Mauá, Industrial, banqueiro, político e diplomata, é um símbolo dos capitalistas empreendedores brasileiros do século XIX.

Do fim da monarquia à Revolução de 30, o processo político foi no sentido da forte descentralização política, com o poder político sendo transferido para as províncias sob a forma de consolidação das oligarquias locais e do coronelismo.

O Estado Novo, de 1937 a 1945, inaugurou um novo ciclo de centralização político administrativa pelo Governo Federal e de correspondente enfraquecimento do poder estadual e municipal. Entretanto, os revolucionários de 30, inspirados no positivismo – a doutrina filosófica de Auguste Comte ^[3] – que alcançou no Brasil uma importância singular, atribuíam à modernização do estado, ainda que pela via autoritária, uma singular importância no seu projeto político.

Modernizar, no caso, implicava, entre outras providências, dar maior agilidade e eficiência ao setor público. Datam desse período a criação do DASP (Departamento Administrativo do Serviço Público), a instituição dos primeiros concursos públicos de abrangência nacional, a adoção do sistema do mérito e a criação de autarquias dotadas de autonomia gerencial e financeira. As autarquias foram, a rigor, a primeira tentativa estruturada de descentralização administrativa.

Foi um período rico de iniciativas governamentais, constituindo-se numa tentativa de resolver o dilema do Visconde de Uruguai, qual seja, a de conciliar o centralismo político essencial ao regime autoritário com a descentralização administrativa, esta como estratégia de modernização do setor público. Foi, para usar a terminologia de Bresser Pereira^[4], a primeira tentativa de uma “administração gerencial” do setor público.

[3] **Isidore Auguste Marie François Xavier Comte**, (1798-1857), **Auguste Comte**, foi um [filósofo francês](#) e o pai da [Sociologia](#), criou o [Positivismo](#) e fundou a [Religião da Humanidade](#).

[4] **Luiz Carlos Bresser Pereira** nasceu em São Paulo, em 1934. Coursou a Faculdade de Direito da USP. É mestre em administração de empresas pela Michigan State University, doutor e livre docente em economia pela Universidade de São Paulo. Em 1995, no governo Fernando Henrique Cardoso assumiu o Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, onde comandou a reforma da gestão pública de 1995.

A redemocratização, a partir de 1946, promoveu a descentralização política mas ao mesmo tempo reduziu o ímpeto da modernização de cunho autoritário. Porém, a preocupação com a eficiência administrativa permaneceria latente, em particular um núcleo de administradores públicos de alta competência, uma “elite modernizante” que exerceu por três décadas notável influência nos destinos da administração pública.

Nas décadas de 1950 e 1960 ocorreram importantes avanços no campo administrativo com a criação do BNDE, do Banco Central, da Petrobrás, da Companhia Siderúrgica Nacional e de outras empresas estatais consideradas estratégicas. Com efeito, essas empresas passaram a ser o braço moderno do Estado.

No governo Juscelino Kubitschek é adotada uma estratégia de reformas setoriais tangenciando as estruturas convencionais de governo e de busca de soluções gerenciais mais dinâmicas por meio dos chamados “grupos executivos”. Em 1962 – portanto, em plena democracia – aconteceu uma pioneira reforma administrativa no Estado da Guanabara que, por seu êxito, viria a inspirar outras reformas estaduais e a reforma administrativa federal consubstanciada no Decreto-lei 200, de 1967.

Os primeiros anos da Reforma Administrativa de 1967 foram desburocratizantes, no sentido que o termo viria a adquirir anos mais tarde: a ênfase na descentralização administrativa, na delegação de competência e no reforço da autonomia das entidades da administração indireta, em particular das empresas estatais. No entanto, o recrudescimento do regime militar, em 1969, comprometeu principalmente a meta da descentralização administrativa. Isto porque, dentro da lógica autoritária, não era aceitável que, em nome da eficiência técnica da administração, o poder central deixasse de controlar todas as instâncias decisórias do Estado.

Em 1979, houve a criação do Programa Nacional de Desburocratização, na época em que se iniciou o processo programado de extinção do regime militar. Tornou-se, então, possível retomar a reforma administrativa, dentro de uma perspectiva de descentralização e – esta a grande novidade – com ênfase especial no interesse do

cidadão como usuário dos serviços públicos. Pela primeira vez o governo federal, por meio do Programa de Desburocratização, passou a tratar a questão da reforma, não mais como uma proposição voluntarista do próprio Estado, mas como condição essencial do processo de redemocratização.

Nos anos 80, a questão do ajuste estrutural, que representava ajuste fiscal e as reformas orientadas para o mercado, tornou-se visível por parte de políticos e formuladores de políticas públicas, após a crise do endividamento internacional.

Nos anos 90, o ajuste estrutural continuava a ser um dos principais objetivos, no entanto, a ênfase foi transferida para a reforma do Estado, em especial a administrativa. A questão central passou a ser a reconstrução do Estado, para defini-lo em um mundo globalizado.

No Brasil, essa mudança de perspectiva, consistiu em uma das primordiais diretrizes do Governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso, embora a reforma da administração pública não fosse tema da campanha de 1994. Assim, como ato precursor dessa reforma, o Governo FHC promoveu a transformação da antiga e burocrática Secretaria da Presidência, responsável pela gestão do serviço público, no Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE), o qual estaria encarregado da reformulação ou reconstrução do Estado Brasileiro.

O Ministro Bresser Pereira, ao assumir a direção do MARE, propôs que a reforma administrativa fosse incluída entre as reformas constitucionais já definidas como prioritárias pelo novo governo – fiscal, previdência social e eliminação dos monopólios estatais. Para tanto, havia necessidade de flexibilizar o estatuto da estabilidade dos servidores públicos, visando à aproximação dos mercados de trabalho público e privado.

A reforma administrativa, encaminhada ao Congresso Nacional em agosto de 1995, caracterizava-se pela transformação da administração pública brasileira de burocrática em gerencial, pelo menos, em tese era a proposta de reforma do Estado Brasileiro.

3- ORÇAMENTO PÚBLICO

3.1 Conceitos

O Dicionário Aurélio define o verbo orçar como “avaliar, calcular, estimar”, ou ainda com o sentido de “chegar, atingir”.

Na linguagem marítima, diz-se que um barco está orçando quando gira contra o vento ou aproxima a proa da embarcação da linha do vento, ou seja, na direção de onde sopra o vento. Ao orçar uma vela, então, o velejador pretende aproximar-se do seu objetivo, ao passo, que ao arribar, ele se desvia da rota escolhida, em razão das condições do tempo ou do mar.

Pode-se dizer assim que o efeito de planejar as ações está vinculado de forma direta às ações orçamentárias e, de acordo com a linguagem náutica, refere-se à execução dos objetivos propostos ou a sua aproximação. Como o termo “orçar” possui esta multiplicidade de significados, também o orçamento público apresenta esta característica de atender à execução/aproximação de objetivos variados das diversas políticas que devem ser implementadas pela administração pública.

Dessa forma, a elaboração do orçamento público constitui o passo inicial do processo de planejamento do setor público, e é por meio desse instrumento que os governantes, em qualquer esfera, poderão apresentar à sociedade quais serão os programas prioritários de governo, com a discriminação da origem e do montante de recursos a serem obtidos, bem como a realização dos dispêndios alocados no tempo.

A associação do planejamento ao orçamento data, no Brasil, de 1967, com a edição do Decreto-lei n.º 200, que define o planejamento como um dos princípios fundamentais de orientação às atividades da administração federal, sendo o orçamento-programa anual entendido como um dos seus instrumentos básicos. Essa concepção, que associa planejamento e orçamento como elos de um mesmo

sistema, foi reforçada na Constituição de 1988, que tornou obrigatória a elaboração de planos plurianuais, os quais abrangem as despesas de capital e demais programas de duração continuada, bem como devem orientar a elaboração da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária anual, além, é claro, da apresentação de emendas por parte dos legisladores.

O orçamento público tradicional apareceu, bem precariamente, na Inglaterra, no passado (por volta de 1217), sem contar, ainda, com o fator despesa. Desde então, os instrumentos para controlar as ações dos governos e dos governantes vêm sendo gradualmente aperfeiçoados.

No século XIX, grande parte dos orçamentos públicos praticados em todo mundo apresentava já semelhanças com as formas atuais de controle, mas foi novamente na Inglaterra que surgiu como instrumento formalmente acabado, por volta de 1822, quando o chanceler do erário passou a apresentar anualmente ao parlamento britânico, um documento que fixava a receita e a despesa de cada exercício.

Assim, apesar do orçamento constituir, sobretudo, um instrumento regulador das finanças públicas, atuou, nesse período, a serviço da concepção do Estado Liberal, preocupado em manter o equilíbrio financeiro e em evitar a expansão dos gastos. Portanto, sua principal função foi possibilitar aos órgãos de representação um controle político sobre os órgãos executivos.

No século XX mudou-se a concepção do orçamento. Nesse período reforçou-se a idéia de que o orçamento é mais que uma simples previsão da receita ou estimativa de despesa. Para os idealizadores do orçamento moderno, ele deve ser ao mesmo tempo um relatório, uma estimativa e uma proposta.

O orçamento, que se constituía, até então, no principal instrumento de controle político, ao incorporar as características de “previsão” ou de “antecipação” transforma-se em mecanismo de administração, que visa auxiliar os gestores nos processos de: programação, execução e controle das ações do setor público.

Os gastos públicos possuem, ainda, um papel central no que diz respeito ao esforço de ajustamento econômico dos países em crise. Para tanto, as políticas econômicas adotadas foram, de uma maneira geral, contracionistas e, portanto, inibidoras da expansão das despesas públicas. Dessa forma, a principal função do orçamento público, no século XX, foi a regulação da economia; sendo que, em um ciclo econômico expansionista, dá-se mais ênfase a sua função de planejamento das ações de políticas públicas, ao passo que, em um ciclo contracionista, reforça-se sua função de controle. O Brasil seguiu esta receita.

3.2 A questão orçamentária no Brasil

As mudanças no processo político brasileiro, ocorridas ao longo dos seus quinhentos anos de história, causaram impacto imediato nos arranjos constitucionais que balizam o processo orçamentário.

Assim, pode-se observar que a participação do poder legislativo na matéria orçamentária era mais restrita nos governos autoritários do que nos governos democráticos, pois os conceitos norteadores da alocação dos recursos públicos sempre estiveram ligados, no Brasil, aos mecanismos de controle do poder político que permeia esse processo.

Na Constituição de 1891, por exemplo, a elaboração do orçamento constituía função privativa da Câmara dos Deputados, apesar de ficar a cargo do Poder Executivo a formulação de um “rascunho” do projeto de lei orçamentária.

Já no primeiro governo Vargas, a competência de formalização da proposta foi atribuída ao presidente da República, pela Constituição de 1934, e ao Legislativo, a de emendá-la e aprová-la. Em 1937, durante a ditadura do Estado Novo, a elaboração e a aprovação do orçamento ficaram concentradas no poder executivo e eram efetivadas por meio de decreto presidencial.

O Legislativo recupera seu papel no processo de discussão e aprovação da proposta orçamentária com a Constituição de 1946, que foi criticada por conceder “abertura exagerada” à possibilidade de se emendar sem instituir um mecanismo de cancelamento compensatório.

Neste contexto de descontrole na apreciação da proposta orçamentária pelo Congresso foi editada a Lei n.º 4.320 de 1964, a qual estabeleceu normas gerais de direito financeiro para elaboração e controles dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.

A Constituição de 1967, com a Emenda nº 1 de 1969, limita novamente ao poder legislativo a tarefa de homologação ou rejeição integral do projeto de lei orçamentária.

A Constituição Federal de 1988 inaugurou um marco na distribuição de competências no processo orçamentário, que podem ser relacionadas em três grupos:

- Tentativa de recuperar a figura do planejamento na administração pública brasileira, mediante a integração entre plano e orçamento: isto ocorreu por meio da criação do Plano Plurianual (PPA) e da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO);
- Conclusão do processo de unificação orçamentária: o novo Orçamento Geral da União (OGU) passou a integrar o Orçamento Fiscal (OF), o Orçamento da Seguridade Social (OSS) e o Orçamento de Investimento das Empresas Estatais (OIEE);
- Recuperação da participação do poder Legislativo para discorrer sobre a matéria orçamentária: assegurou-se a participação do Legislativo ao longo de todo o ciclo orçamentário, isto é, desde a definição de prioridades no PPA e das diretrizes específicas para cada exercício financeiro na LDO até a aprovação da Lei Orçamentária Anual (LOA).

3.3 O Ciclo Orçamentário atual brasileiro

De acordo com artigo 165 da Constituição, o ciclo orçamentário compreende: a lei que estabelece o Plano Plurianual; a Lei de Diretrizes Orçamentárias; e a Lei Orçamentária Anual.

O Plano Plurianual (PPA): É publicado a cada quatro anos como uma lei ordinária e, de acordo com o § 1º do art. 165 da Constituição, “estabelece, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada”.

A elaboração do projeto de lei do PPA é coordenada pela Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (SPI/MPO), o qual deve ser enviado ao Congresso Nacional até o dia 31 de agosto do primeiro ano de cada mandato presidencial e possui validade para um período de quatro exercícios financeiros. A execução do PPA, tem início, portanto, somente no segundo ano do mandato presidencial e é encerrada no primeiro ano do mandato seguinte.

O PPA, peça recente da engrenagem orçamentária, substituiu, a partir de 1988, o Orçamento Plurianual de Investimentos (OPI), cujo período de abrangência era de apenas três exercícios.

Além disso, o PPA supera o OPI ao relacionar, além do montante relativo aos dispêndios de capital, as metas físicas, que devem ser alcançadas ao final do mandato, discriminadas por tipo de programa e ação. O PPA detalha ainda as despesas que possuem duração continuada, condicionando, portanto, a programação orçamentária anual ao planejamento de longo prazo.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO): É também uma lei ordinária, mas válida apenas para um exercício.

De acordo com o § 2º do artigo 165 da Constituição, a LDO “compreenderá as metas e prioridades da Administração Pública Federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações da legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento”.

A LDO antecipa e orienta, assim, a direção e o sentido dos gastos públicos e os parâmetros que devem nortear a elaboração do projeto de lei orçamentária para o exercício subsequente.

Os programas e as ações, cujas prioridades e metas são definidas pela LDO para constar do projeto de lei orçamentária de cada exercício, são apresentados em um texto anexo ao texto legal, constituindo-se em um detalhamento anual de metas estabelecidas no PPA, as quais são selecionadas para o exercício em questão.

O projeto da LDO é coordenado e elaborado pela Secretaria de Orçamento Federal (SOF) do Ministério de Orçamento e Gestão (MPO), que conta com o suporte técnico da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), do Ministério da Fazenda (MF), nas questões relacionadas à dívida mobiliária federal e às normas para a execução orçamentária.

O poder executivo possui prazo até o dia 15 de abril de cada ano para encaminhamento da LDO ao Congresso Nacional, onde deve ser aprovada até 30 de junho, sob pena de não se interromper o primeiro período da sessão legislativa.

A Lei Orçamentária Anual (LOA): É uma lei ordinária, cuja validade abrange somente o exercício fiscal a que se refere. De acordo com o § 5.º do artigo 165 do texto constitucional, a LOA deve integrar o orçamento fiscal, o orçamento da seguridade social e o orçamento de investimento das empresas estatais.

O orçamento fiscal e da seguridade social englobam toda a programação de gastos da administração pública, direta e indireta; já o orçamento de investimentos das empresas estatais abrange a previsão de investimentos das entidades em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto.

O projeto de lei orçamentária é coordenado pela Secretaria de Orçamento Federal do Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão (SOF/MPO), que prepara a

minuta da mensagem presidencial e encaminha, até o dia 31 de agosto de cada exercício, a proposta ao Congresso Nacional, a qual deve ser devolvida para sanção até o encerramento da sessão legislativa. Não é por acaso que o Orçamento está a cargo do Ministério do Planejamento, pois o Orçamento deve ser o resultado final de um bom planejamento, pelo menos deveria!!!

4- EXECUÇÃO DA DESPESA PÚBLICA

A razão da existência da despesa pública tem como origem um conhecimento sólido da parte anterior da exposição, orçamento público.

A despesa pública é executada em três estágios: empenho, liquidação e pagamento. O primeiro estágio da despesa pode ser conceituado como prescreve o art. 58 da Lei nº 4.320/64: “O empenho da despesa é o ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição”. O empenho é obrigatório, não sendo permitida a realização de despesa sem empenho.

O empenho é prévio, precede a realização da despesa e tem por objetivo respeitar o limite do crédito orçamentário, como, aliás, o art. 59 da Lei nº 4.320/64 diz: “O empenho da despesa não poderá exceder o limite de créditos concedidos”.

A emissão do empenho abate o seu valor da dotação orçamentária total do programa de trabalho, tornando a quantia empenhada indisponível para nova aplicação. É uma garantia para o fornecedor ou prestador de serviço contratado pela Administração Pública de que a parcela referente ao seu contrato foi bloqueada para honrar os compromissos assumidos.

Os empenhos, de acordo com a sua natureza e finalidade, são classificados: em empenho ordinário, empenho estimativa e empenho global. Entende-se por Nota de Empenho o documento utilizado para fins de registro da operação de empenho de uma despesa.

A anulação do empenho da despesa far-se-á também através da Nota de Empenho, com o mesmo número de vias e destino. As anulações são identificadas pelo código do evento. O valor do empenho anulado reverte à dotação do programa de trabalho, tornando-se novamente disponível para empenho naquele exercício.

A Liquidação é o segundo estágio da despesa e consiste na verificação do direito adquirido pelo credor, tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do

respectivo crédito (art. 63 da Lei nº 4.320/64). É a verificação se o contratante cumpriu o implemento de condição.

Somente após a apuração do direito adquirido pelo Credor, tendo por base os documentos comprobatórios do respectivo crédito, ou da completa habilitação da entidade beneficiada, a Unidade Gestora providenciará o imediato pagamento de despesa. É evidente, portanto, que nenhuma despesa poderá ser paga sem estar devidamente liquidada.

O pagamento é a última fase da despesa. Este estágio consiste na entrega de recursos equivalentes à dívida líquida, ao credor, mediante ordem bancária. A emissão de Ordem Bancária será precedida de autorização do titular da Unidade Gestora, ou seu preposto, em documento próprio da Unidade.

Denomina-se suprimento de fundos, portanto, a modalidade de pagamento de despesa permitida em casos excepcionais e somente quando sua realização não possa subordinar-se ao processo normal de atendimento por via de ordem bancária.

Essa modalidade simplificada de execução de despesa consiste na entrega de numerário a servidor para a realização de despesa precedida de empenho na dotação própria, que, por sua natureza ou urgência, não possa subordinar-se ao processo normal da execução orçamentária e financeira.

Consoante o art. 36 da Lei nº 4.320/64, consideram-se Restos a Pagar, ou resíduos passivos, as despesas empenhadas mas não-pagas dentro do exercício financeiro, ou seja, até 31 de dezembro (arts. 35 e 67 do Decreto nº 93.872/86).

O regime de competência exige que as despesas sejam contabilizadas conforme o exercício a que pertençam, ou seja, em que foram gerados. Se uma despesa foi empenhada em um exercício e somente foi paga no seguinte, ela deve ser contabilizada como pertencente ao exercício em que foi empenhada. Por ter sido realizada no ano anterior, o eventual pagamento da despesa no exercício seguinte deve ser considerado extraorçamentário.

Conforme sua natureza, as despesas inscritas em Restos a Pagar podem ser classificadas em: processadas e não-processadas.

a) São Restos a Pagar processados as despesas em que o credor já tenha cumprido as suas obrigações, que já tenha entregue o material, prestado dos serviços ou executado a etapa da obra, dentro do exercício, tendo, portanto, direito líquido e certo, e está em condições de pagamento imediato, ou seja, representam os casos de despesas já liquidadas, faltando apenas o pagamento.

b) São Restos a Pagar não-processados as despesas que dependem, ainda, da prestação do serviço ou fornecimento do material, ou seja, cujo direito do credor não foi apurado. Representam, portanto, despesas ainda não-líquidas. Despesas de exercícios anteriores são as dívidas resultantes de compromissos gerados em exercícios financeiros anteriores àqueles em que devem ocorrer os pagamentos, e que não estejam inscritos em Restos a Pagar, no caso de se referirem ao exercício imediatamente anterior.

Poderão ser pagas à conta de despesas de exercícios anteriores, mediante autorização do ordenador de despesa, respeitada a categoria econômica própria:

a) as despesas de exercícios encerrados, para as quais o orçamento respectivo consignava crédito próprio com saldo suficiente para atendê-las, que não se tenham processado na época própria; assim entendidas aquelas cujo empenho tenha sido considerado insubsistente e anulado no encerramento do exercício correspondente, mas que, dentro do prazo estabelecido, o credor tenha cumprido sua obrigação.

b) os Restos a Pagar com prescrição interrompida; assim considerada a despesa cuja inscrição como Restos a Pagar tenha sido cancelada, mas ainda vigente o direito do credor; e c) os compromissos decorrentes de

obrigação de pagamento criada em virtude de lei e reconhecidos após o encerramento do exercício.

5- SIAFI

O SIAFI – Sistema Integrado de Administração Financeira criado pelo SERPRO-Serviço Federal de Processamento de Dados - é o principal instrumento utilizado para registro, acompanhamento e controle da execução orçamentária, financeira e patrimonial do Governo Federal. Desde sua criação, o SIAFI tem alcançado satisfatoriamente seus principais objetivos:

- a) prover mecanismos adequados ao controle diário da execução orçamentária, financeira e patrimonial aos órgãos da Administração Pública;
- b) fornecer meios para agilizar a programação financeira, otimizando a utilização dos recursos do Tesouro Nacional, através da unificação dos recursos de caixa do Governo Federal;
- c) permitir que a contabilidade pública seja fonte segura e tempestiva de informações gerenciais destinadas a todos os níveis da Administração Pública Federal;
- d) padronizar métodos e rotinas de trabalho relativas à gestão dos recursos públicos, sem implicar rigidez ou restrição a essa atividade, uma vez que ele permanece sob total controle do ordenador de despesa de cada unidade gestora;
- e) permitir o registro contábil dos balancetes dos estados e municípios e de suas supervisionadas;
- f) permitir o controle da dívida interna e externa, bem como o das transferências negociadas;
- g) integrar e compatibilizar as informações no âmbito do Governo Federal;
- h) permitir o acompanhamento e a avaliação do uso dos recursos públicos; e
- i) proporcionar a transparência dos gastos do Governo Federal.

6- A JUSTIÇA FEDERAL – ADMINISTRAÇÃO, ORÇAMENTO E SOCIEDADE.

6.1 Breve Histórico

A Justiça Federal brasileira nasceu junto com a República, com a qual foi instituído o regime federativo. Uma vez implantada a Federação, abriram-se as portas para a definição de um sistema dual de Justiça, no qual passaram a coexistir, independente e harmonicamente, órgãos judiciários federais e estaduais. Um documento histórico representativo da fundação de nossa primeira República é a Exposição de Motivos preparada pelo Ministro e Secretário de Estado dos Negócios da Justiça do Governo Provisório, Campos Salles, fundamentadora da edição do Decreto n. 848, de 11/10/1890, que organizou a Justiça Federal. Assim Campos Salles definiu o novo sistema judicial:

“O organismo judiciário no sistema federativo, sistema que repousa essencialmente sobre a existência de duas soberanias na tríplice esfera do poder público, exige para o seu regular funcionamento uma demarcação clara e positiva, traçando os limites entre a jurisdição federal e a dos Estados, de tal sorte que o domínio legítimo de cada uma destas soberanias seja rigorosamente mantido e reciprocamente respeitado”^[13]

(SALLES , Ministro de Governo).

Hoje, a estrutura do Poder Judiciário, com a Constituição de 1988, Art 92, é a seguinte:

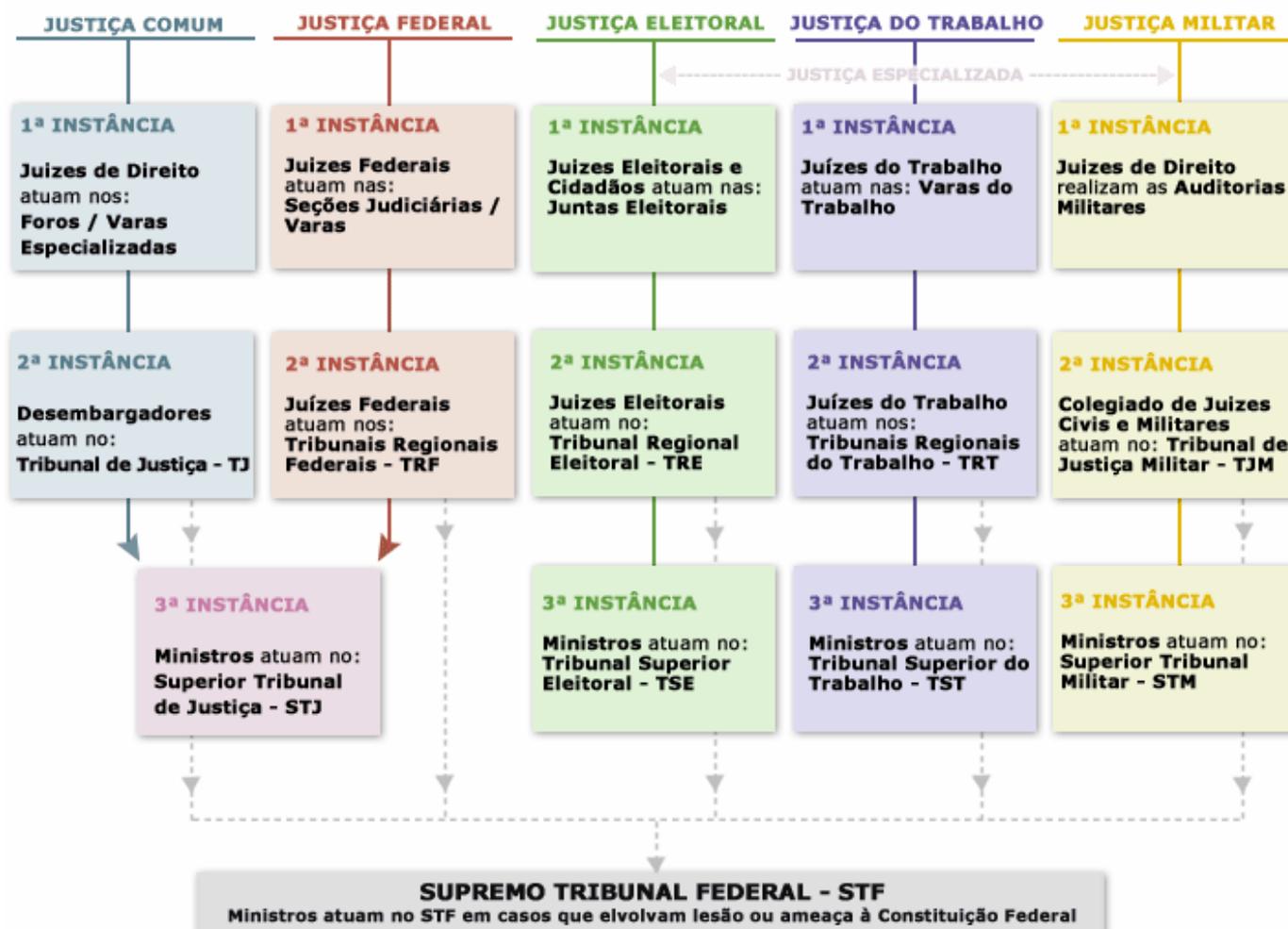
- I — Supremo Tribunal Federal;
- II — Superior Tribunal de Justiça;
- III — Tribunais Regionais Federais e Juízes Federais;

[13] Essa definição encontra-se no site <http://www.cjf.gov.br>

- IV — Tribunais e Juízes do Trabalho;
- V — Tribunais e Juízes Eleitorais;
- VI — Tribunais e Juízes Militares;

VII —Tribunais e Juizes dos Estados e do Distrito Federal e Territórios.

ORGANOGRAMA DO PODER JUDICIÁRIO



Organograma 1 – Poder Judiciário

Fonte: Ilustração adaptada do STF – Site www.stf.gov.br

O Supremo Tribunal Federal, apesar de ter sua competência ampliada, grande parte dela foi absorvida pelo Superior Tribunal de Justiça, passando o Supremo a atuar precipuamente como Corte constitucional. O Conselho da Justiça Federal passou a figurar na Constituição (art. 105, parágrafo único), como órgão que funciona junto ao Superior Tribunal de Justiça, cabendo-lhe a supervisão administrativa e orçamentária da Justiça Federal de primeiro e segundo graus.

Dispõe, ainda, a Constituição, sobre a criação dos juzizados especiais de pequenas causas para julgamento de causas de menor complexidade e da Justiça de Paz

remunerada no âmbito das justiças dos estados, do Distrito Federal e territórios. Essa medida foi um grande passo no sentido da simplificação dos feitos e desafogamento da Justiça, pois nos juizados especiais adotou-se o procedimento oral e sumaríssimo, e neles, as causas de pequena monta passaram a ter entrada.

O Superior Tribunal de Justiça, foi criado no intuito de descongestionar o Supremo Tribunal Federal e de assumir algumas das funções do Tribunal Federal de Recursos, que foi extinto. Trata-se de órgão superior acima dos tribunais federais e dos tribunais dos estados, servindo de instância recursal para ambos. Tem sede em Brasília e é composto de 33 ministros, nomeados pelo Presidente da República, depois de aprovados pelo Senado. Oportuno o comentário do Ministro Velloso do STF a respeito da criação do STJ:

“Justamente para que pudesse o Supremo Tribunal Federal realizar a sua missão de Corte constitucional, criou a Constituição de 1988 o Superior Tribunal de Justiça, que passou a exercer a competência do Supremo Tribunal no que concerne ao contencioso de direito federal comum; vale dizer, ao tempo em que a Constituição confere ao Supremo Tribunal as galas de guardião maior da Constituição, ela deseja que o Superior Tribunal de Justiça seja o responsável pela integridade, pela autoridade e pela uniformidade de interpretação do direito federal comum”^[14]

(VELLOSO, Ministro STF).

[14] Essa declaração encontra-se no site <http://www.stf.gov.br>

A competência do STJ está disciplinada pelo art. 105 da Constituição. A Lei n.º 7.746, de 30/03/89, dispõe sobre a instalação do Superior Tribunal de Justiça, efetivamente instalado em 07/04/1989.

Os Tribunais Regionais Federais foram instalados em 30/03/89, como a segunda instância da Justiça Federal, em substituição ao extinto Tribunal Federal de Recursos. A jurisdição e sede desses Tribunais foram previstas pela Resolução n.º 1, de 06/10/88, do Tribunal Federal de Recursos, que estabeleceu:

- **O Tribunal Regional Federal da 1ª Região**, com a composição inicial de 18 juízes, sede em Brasília e jurisdição sobre o Distrito Federal e os estados do Acre, Amapá, Amazonas, Bahia, Goiás, Maranhão, Mato Grosso, Minas Gerais, Pará, Piauí, Rondônia, Roraima e Tocantins;
- **O Tribunal Regional Federal da 2ª Região**, com a composição inicial de 14 juízes, sede na cidade do Rio de Janeiro e jurisdição sobre os Estados do Rio de Janeiro e Espírito Santo;
- **O Tribunal Regional Federal da 3ª Região**, com a composição inicial de 18 juízes, sede na cidade de São Paulo e jurisdição sobre os Estados de São Paulo e Mato Grosso do Sul;
- **O Tribunal Regional Federal da 4ª Região**, com a composição inicial de 14 juízes, sede na cidade de Porto Alegre e jurisdição nos Estados do Rio Grande do Sul, Paraná e Santa Catarina;
- **O Tribunal Regional Federal da 5ª Região**, com a composição inicial de 10 juízes, sede na cidade de Recife e jurisdição sobre os Estados de Pernambuco, Alagoas, Ceará, Paraíba, Rio Grande do Norte e Sergipe.

A Justiça Federal foi significativamente ampliada nos últimos anos. Pode-se dizer que a Constituição de 1988 representa o ponto culminante de um processo gradativo de ampliação do âmbito de atuação e da independência do Poder Judiciário que, por exemplo, passou a elaborar seu próprio orçamento além de não depender apenas do Presidente da República para o recrutamento de seus membros.

Hoje, cabe ao Presidente da República a nomeação dos membros dos Tribunais Regionais Federais, 4/5 deles deverão obrigatoriamente ser Juizes Federais promovidos por antigüidade e merecimento, alternadamente, e 1/5 apenas dentre advogados e membros do Ministério Público com mais de 10 anos de atividade profissional (CF, art. 107, I e II). Dessa forma, passou a caber quase exclusivamente à organização o recrutamento de seus membros, diminuindo-se ponderavelmente a influência de setores externos.

A Justiça Federal passou a ser crescentemente regionalizada e descentralizada, com reflexo direto no orçamento, podendo os Tribunais Regionais Federais atuarem com maior autonomia que o antigo Tribunal Federal de Recursos, a segunda instância da Justiça Federal até a Constituição Federal de 1988.

O Conselho da Justiça Federal, a seu turno, desempenha um papel unificador neste processo, sendo órgão central de sistema da Justiça Federal cabendo-lhe exercer a supervisão administrativa e orçamentária da Justiça Federal de primeiro e segundo graus, otimizando a circulação de informações e uniformizando procedimentos administrativos no âmbito de todas as instituições espalhadas pelo País. Destaca-se a criação, no âmbito do CJF, do Centro de Estudos Judiciários, que vem desempenhando importante papel no aprimoramento profissional em especial dos Magistrados Federais.

A Emenda Constitucional n.º 45/2004, incluiu no texto constitucional o artigo 103-B, instituiu o Conselho Nacional de Justiça (CNJ), competindo-lhe o controle da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário e do cumprimento dos deveres funcionais dos juízes. Constam expressamente entre as competências constitucionais do CNJ: zelar pela autonomia do Judiciário e pelo cumprimento do Estatuto da Magistratura, expedindo atos normativos e recomendações; definir o planejamento estratégico, os planos de metas e os programas de avaliação institucional do Poder Judiciário; receber reclamações contra membros ou órgãos do Judiciário, inclusive contra seus serviços auxiliares, serventias e órgãos prestadores de serviços notariais e de registro que atuem por delegação do poder público ou oficializados; julgar processos disciplinares, assegurada ampla defesa,

podendo determinar a remoção, a disponibilidade ou a aposentadoria com subsídios ou proventos proporcionais ao tempo de serviço e aplicar outras sanções administrativas; e elaborar e publicar semestralmente relatório estatístico sobre movimentação processual e outros indicadores pertinentes à atividade jurisdicional em todo o país.

É relevante lembrar que o Conselho Nacional de Justiça não consiste em órgão que vincula hierarquicamente os Tribunais. Os Tribunais e juízes permanecem autônomos e independentes no exercício de sua função jurisdicional. Com a criação deste Conselho, contudo, as iniciativas e ações de gestão administrativa, que eram operadas de maneira difusa e divergente, passam agora a contar com um órgão de centralização e de articulação.

A criação do Conselho Nacional de Justiça, por um lado, encerra um processo de maturação política dos operadores do direito, que, superando divergências de corporações profissionais, volta-se para uma reflexão de seus papéis enquanto colaboradores em prol de uma justiça célere, democrática, acessível e eficaz. Por outro lado, inicia um outro processo, na difícil tarefa de estabelecer um plano de atuação que corresponda às expectativas de resolução de problemas e de implementação de mudanças.

Tendo sido instalado em 14 de junho de 2005, o Conselho Nacional de Justiça teve seu Regimento Interno ^[15] aprovado em agosto do mesmo ano. Dentre as competências fixadas regimentalmente para o plenário do Conselho, está, em seu art. 19, XIII, a de definir e fixar, com a participação dos órgãos do Poder Judiciário, podendo ser ouvidas as associações nacionais de classe das carreiras jurídicas e de servidores, o planejamento estratégico, os planos de metas e os programas de avaliação institucional do Poder Judiciário, visando ao aumento da eficiência, da racionalização e da produtividade do sistema, bem como ao maior acesso à Justiça. Assim, no momento de sua criação, as ações do Conselho Nacional de Justiça voltam-se em parte à elaboração de um planejamento nacional. É um desafio ímpar, que não pode ser subestimado, por sua importância e suas repercussões jurídicas, políticas e sociais.

6.2A administração na Justiça Federal

A Justiça brasileira está passando por um período de reformulação e redirecionamento de sua própria estrutura.

No âmbito da Justiça Federal, quando se trata de administração, temos de levar em consideração dois aspectos peculiares: a administração da atividade-meio, ou seja, da administração propriamente dita, e, talvez tão ou mais importante, a administração da atividade-fim, ou seja, a administração daqueles métodos que visam à eficácia da prestação jurisdicional, métodos de organização e de estudos para que essa prestação seja eficaz, prestada no tempo justo e célere, com qualidade e custo cada vez menor.

No Brasil, não existe a figura do administrador judicial como ocorre nos Estados Unidos em que um profissional na carreira própria, organizada até em sindicatos, especializa-se em cursos universitários e pós-graduação. Essa figura é contratada específica e profissionalmente para ser o administrador das Cortes de Justiça dos Estados Unidos.

No nosso País, em termos de administração da Justiça, seus dirigentes atuam como autodidatas em matéria de administração da Justiça. O aprendizado se dá no exercício das atividades, ao assumir a presidência de um tribunal ou uma direção de um foro, fato que ocorre de dois em dois anos, via de regra e com raras exceções.

Tanto os funcionários e magistrados, quando chamados a exercerem uma função administrativa, acabam se especializando. Atualmente, existem, pelo menos no âmbito da Justiça Federal, servidores altamente capacitados no exercício de suas funções, e não por meio de uma formação específica para a administração nos tribunais.

Mesmo profissionais de fora da Justiça, com formação acadêmica ou profissional na área de Administração, quando vêm exercer cargos de confiança na administração

dos tribunais, das seções judiciárias, têm dificuldade de adaptação, porque sua formação profissional não é voltada para as especificidades da administração da Justiça, que exigem conhecimento também da atividade jurisdicional.

Nesse sentido, declarou o Ministro Gilson Dipp do Superior Tribunal de Justiça.

“Tenho uma posição muito própria: sempre que os administradores judiciais puderem valorizar o servidor do quadro, de carreira, do seu tribunal, da sua seção judiciária, devem fazê-lo, porque estarão investindo em qualidade e em confiança para o futuro. Esse funcionário dificilmente sairá dos quadros. Apenas e tão somente, excepcionalmente, deve-se, respeitando os que pensam ao contrário, trazer pessoas de fora, com alta qualificação”. ^[16]

(Gilson Dipp, Ministro STJ)

A estrutura constitucional mostra que há várias funções normativas e administrativas exercidas pelos tribunais e pelos órgãos da Justiça, como a elaboração dos seus regimentos internos, as iniciativas de lei nos casos previstos no art. 96 da Constituição e principalmente a elaboração e o encaminhamento de propostas orçamentárias, aquelas constantes do art. 99.

Na estrutura da Justiça Federal existe a peculiaridade do Conselho da Justiça Federal que, por norma constitucional e infraconstitucional, detém a supervisão administrativa e financeira de toda a Justiça Federal, tanto dos tribunais, quanto das seções judiciárias, ou seja, da Justiça Federal de Primeiro Grau.

[16] Essa declaração encontra-se no site <http://www.cjf.gov.br>

O Conselho da Justiça Federal funciona junto ao Superior Tribunal de Justiça, cabendo-lhe a supervisão administrativa e financeira da Justiça Federal de Primeiro e Segundo Graus. Essa supervisão se dá no âmbito de recursos humanos, orçamento, administração financeira, controle interno ou informática, que necessitam de uma coordenação central. Esta tarefa vem sendo realizada pelo Conselho da Justiça Federal, sem que isso tenha interferido na autonomia dos Tribunais Regionais Federais.

A Justiça Federal possui também uma outra peculiaridade: há Tribunais Regionais Federais, como o da 1ª Região, por exemplo, que abarcam grande fatia territorial do Brasil; a Justiça Federal da 5ª Região, com Estados do Nordeste; a própria 4ª Região, com os três Estados do Sul; essa é uma idéia de administração que difere um pouco da administração da Justiça Estadual, dos Tribunais da Justiça Estaduais, que são poderes dentro das Unidades Federativas e também dos Tribunais Regionais do Trabalho.

O Conselho é composto pelo presidente e vice-presidente do STJ, pelo Coordenador-Geral da Justiça Federal e Diretor do Centro de Estudos Judiciários, mais dois membros do STJ e os presidentes dos TRFs das cinco regiões – como membros efetivos – e três membros do STJ e os Vice Presidentes dos TRFs – como membros suplentes – que se reúnem pelo menos uma vez por mês em Brasília para examinar uma série de questões do interesse da Justiça Federal. Na elaboração da Constituição de 1988, resolveu-se criar o Conselho da Justiça Federal, ligado ao Superior Tribunal de Justiça, embora este não seja um órgão exclusivo da Justiça Federal.

As prerrogativas das administrações dos Tribunais Regionais Federais continuam autônomas, pois têm estrutura própria como às direções-gerais, a diretoria administrativa, de recursos humanos, financeira, de controle interno e diretoria judiciária.

Essa estrutura própria é exercida dentro de normas geradas pelos próprios tribunais, além de toda essa estrutura administrativa voltada para o tribunal, para as seções judiciárias de cada Estado integrante das respectivas Regiões.

Além dessa estrutura administrativa dos tribunais, cada seção judiciária tem o seu diretor do foro e sua estrutura administrativa própria, com suas especificações. Hoje o diretor do foro de uma seção judiciária é, na verdade, um administrador. Via de regra, está afastado da jurisdição, porque é impossível conciliar as atividades administrativas de inúmeras varas federais na capital e outras tantas no interior, decorrentes da interiorização.

A seção judiciária também tem suas diretorias próprias em matéria administrativa e também, guardada as proporções e peculiaridades, certa autonomia no gerenciamento de toda a atividade administrativa fim e atividade administrativa meio.

Com a interiorização da Justiça Federal, decorrente da necessidade de aproximação com o jurisdicionado e do acesso rápido à Justiça a um custo menor, provocou um nó em termos administrativos, orçamentários e jurisdicionais. É necessário melhorar a gestão.

Em relação ao orçamento, por sua limitação, pela dificuldade de negociação dos créditos suplementares, tendo em vista a necessidade de interiorização, muitas vezes não prevista, torna-se necessário negociar com os poderes públicos municipais a cessão e o empréstimo de prédios e doações de terrenos, para construção de sede própria, procurar aluguéis a preços menores, porém com qualidade, enfim, a prática de uma série de atividades que não são próprias do magistrado e dos servidores.

Mesmo com caráter precário da formação administrativa da Justiça Federal, deve-se realizar um trabalho competente, com criatividade, em busca de uma Justiça célere, eficaz, justa, com qualidade e com custo baixo.

Devemos nos atentar para os princípios fundamentais contidos na Constituição da República, em especial, a construção de uma sociedade mais justa, livre e solidária por meio de uma administração efetiva na Justiça Federal. Para tanto a de se preconizar que a execução orçamentária ocorra de forma a proporcionar que a atividade meio seja uma base segura para o funcionamento adequado da atividade fim, serviço primordial no atendimento ao cidadão. Este Orçamento deve traduzir coerentemente a demanda da sociedade e da própria Justiça Federal.

7- O PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO PARA JUSTIÇA FEDERAL

7.1 Administração Judiciária e métodos de Planejamento

A necessidade de modernização do Judiciário e a busca crescente por soluções fizeram com que teorias e metodologias de planejamento passassem a ser paulatinamente incorporadas à administração de diversos órgãos. As mudanças levaram ao reconhecimento do planejamento, mais especificamente do planejamento estratégico, como ferramenta capaz de ditar políticas judiciárias que apresentem soluções para os atuais problemas do sistema judiciário. A relevância que essa ferramenta vem adquirindo, na atual conjuntura, dá-se sobretudo porque apresenta métodos de realização de diagnósticos e de estratégias para orientar as ações de gestão, com vistas a trazer eficiência e rapidez ao sistema, o que se ajusta às expectativas que se difundem em torno das mudanças no Judiciário.

Por causa da independência entre os órgãos, uma solução inovadora nem sempre é compartilhada ou adotada por todos. Com o Conselho Nacional de Justiça, que, no exercício de sua competência de controle da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário, e com o amparo político materializado no Pacto de Estado em favor de um Poder Judiciário mais rápido, reúnem-se as condições necessárias para a coordenação de um planejamento estratégico voltado para o sistema judiciário como um todo.

Diante desse novo horizonte, de construção de um plano de reforma para o Judiciário, é preciso considerar as opções metodológicas, ou seja, os métodos de planejamento que se apresentam como ferramenta a essa complexa tarefa. O problema, nesse contexto de escolhas, é que o modelo tradicional de planejamento estratégico, muito eficiente no âmbito das empresas e corporações privadas, tem como pressupostos teóricos o modelo capitalista de produção e a competitividade de mercado. É certo que o sistema judiciário não pode ser tratado, por simples analogia, como o negócio empresarial, sem uma reflexão maior. Um planejamento estratégico voltado à elaboração de planos de ação e de reformas normativas que tenham por objetivo a eficiência do sistema judiciário está inserido em um contexto

público, democrático, que não pode se contentar com uma simples adaptação de métodos de planejamento empresarial nascidos no contexto privado das relações de mercado. Seria possível, então, por meio de uma reflexão dos fundamentos desses métodos de planejamento, alcançar um modelo de planejamento estratégico fundado nos princípios do Estado democrático de direito?

O planejamento na administração pública é tema que passou a ser desenvolvido no Brasil muito recentemente, sobretudo a partir dos anos 50, como reflexo dos estudos realizados pela Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe – CEPAL, sediada em Santiago, no Chile. Esse organismo se desenvolveu como verdadeira escola de pensamento econômico, baseada no método histórico-estrutural, que entre outras teorias propôs um modelo de planejamento de políticas públicas conhecido como planejamento econômico ou planejamento do desenvolvimento, que aqui denominaremos planejamento tradicional.

Em contraposição ao modelo de planejamento corporativo, pautado em pressupostos estranhos à administração pública, ou modelo de planejamento tradicional, construído sobre um pensamento determinista, surge um terceiro, o planejamento estratégico situacional, que, embora não supere totalmente as deficiências e limitações dos primeiros, apresenta-se aqui como um ponto de partida para uma avaliação crítica dos modelos de planejamento estratégico e de um estudo consciente dos pressupostos teóricos nos quais se apóiam.

7.2 O método PES: Planejamento Estratégico Situacional

O Planejamento Estratégico Situacional – PES^[19] – é um método e uma teoria de Planejamento Estratégico Público, que foi concebido pelo economista chileno Carlos Matus^[20], para servir aos dirigentes de governo. Com enfoque nos problemas públicos, o PES leva em consideração, em suas formulações teóricas, as interferências dos campos político, econômico e social nos planos de governo. Seu método foi introduzido no Brasil na década de 80 e, apesar de ser diretamente voltado à gestão pública, é muito utilizado também no planejamento estratégico de empresas privadas.

Acerca do Planejamento Estratégico Situacional, é importante observar que não se pretende aqui fazer uma defesa do método, tampouco a explicação de sua aplicação, pois adentrar em sua complexidade inviabilizaria a reflexão intencionada. Pretende-se tão-só instigar uma reflexão dos métodos de planejamento aplicados na formulação de políticas públicas, como é o caso da elaboração de um plano de reforma do sistema judiciário, que envolve inovações legais, mudanças estruturais nos serviços judiciários e, o que é mais importante, mudanças de cultura. Faz-se necessário um despertar para a necessidade de construção de um modelo de planejamento estratégico próprio à administração judiciária, acessível aos operadores do direito, e para a qual a coerência e profundidade dos pressupostos teóricos do PES podem contribuir.

O PES, quando do seu surgimento, destacou-se por terem como premissas diferenças substanciais dos métodos de planejamento estratégico existentes. Sua base consiste em uma rejeição ao determinismo, ao argumento de que, as técnicas de planejamento tradicionais, ao terem sido concebidas como fruto das técnicas de projeções econômicas, sob o viés economicista e determinista, não levaram em consideração o fato de o sistema social ser essencialmente criativo. Para Matus, "o determinismo só concebe problemas bem-estruturados. A vida real oferece-nos, em contrapartida, problemas quase estruturados". A consequência direta desse pressuposto teórico é que, para Matus, o resultado do plano não depende somente do plano em si, mas das circunstâncias sociais que não são controláveis, nem previsíveis. No caso da Justiça, isso ficou evidente nesse trabalho.

Os principais pressupostos teóricos do método são resumidos em quatro perguntas^[21], cujas respostas, aqui brevemente resumidas, marcam as principais diferenças entre o PES e os demais métodos de planejamento estratégico:

- 1º. Como explicar a realidade?
- 2º. Como conceber um plano?
- 3º. Como tornar viável o plano necessário?

Como agir a cada dia de forma planejada?

[19] Dois excelentes resumos do método PES estão disponíveis, um, no site do Tribunal de Justiça de Santa Catarina, que adotou o método na construção de seu planejamento estratégico (<http://www.tj.sc.gov.br/institucional/assessorias/asplan/planejamento2.htm>), e outro, no site <http://www.planejamento.gov.br/>.

[20] **Carlos Matus**, economista da Universidade do Chile, pós-graduado em Harvard, foi Ministro do Governo Allende (1973) e Presidente do Banco Central do Chile. Criou e presidiu a fundação Altadir, com sede na Venezuela, para difundir o método e capacitar dirigentes.

[21] Os 4 (quatro) itens apresentam trechos retirados da entrevista com Carlos Matus contida na Publicação - HUERTAS, Franco. O Método PES: entrevista com Matus. São Paulo, FUNDAP, 1996,

1º. Como explicar a realidade?

O planejador tradicional vale-se de um diagnóstico para explicar a realidade. O analista que diagnostica deve ser objetivo, científico e rigoroso; deve descobrir a verdade e, a partir dela, construir o plano para mudá-la. O diagnóstico, nesse caso, deve ser único e válido para todos. Com base no que denomina “Teoria das Situações”, Matus aponta os limites do diagnóstico tradicional e apresenta uma nova categoria, a *situação*. Para ele, "a categoria situação permite compreender a assimetria das explicações (...). Explicações diferentes sobre uma mesma realidade não são apenas respostas diferentes a perguntas iguais: são respostas diferentes a perguntas diferentes." Ou seja, "as perguntas relevantes são diferentes para os diferentes atores. Essa assimetria é fator relevante que leva à incompreensão nas negociações e que as transforma em confronto". A conclusão para a pergunta é que explicar bem é perceber diferenças entre as explicações dos diversos jogadores e atribuir corretamente a cada jogador as diferentes explicações. O diagnóstico não é desprezado, ao contrário, um diagnóstico técnico rigoroso, que pressupõe dados e informações objetivos e acessíveis, tem valor, mas com a ressalva de ser não mais do que "a matéria-prima que um ator social processa para formular sua apreciação situacional". Para Matus, "não se pode ser objetivo se as subjetividades são ignoradas".

A identificação da situação é, então, o resultado da conformação de expectativas e leituras diferentes da realidade. Esse pressuposto, aplicado a um planejamento para formulação de políticas públicas, além de adequar-se ao pensamento democrático, traz ao planejamento melhores condições de alcançar seus objetivos, pois, ao integrar e conformar as expectativas dos vários grupos sociais envolvidos confere legitimidade ao plano e propicia um maior envolvimento, uma mudança de cultura organizacional, uma convergência para a realização de objetivos que passam a ser, de fato, comuns.

A metodologia utilizada pelo PES para a identificação da situação é, talvez, a marca que mais o diferencia dos demais métodos de planejamento estratégico: o **enfoque nos problemas**. Matus justifica a concentração do PES em problemas

argumentando que "a realidade gera problemas, ameaças e oportunidades. O político trabalha com problemas e a população sofre problemas. É um conceito muito prático, reclamado pela própria realidade, que faz o planejamento aterrissar. Ao contrário, o conceito de setor é uma imposição analítica, é muito genérico, pouco prático e mais apropriado à análise macroeconômica. (...) Os atores do jogo social lidam com problemas, não com setores".

Por meio de uma análise por problemas, parte importante da metodologia de aplicação do PES, os problemas são identificados e interpretados sob os vários pontos de vista dos atores sociais envolvidos. A escolha dos participantes para as dinâmicas de análise dos problemas depende do problema analisado e da governabilidade dos participantes para a resolução dos problemas identificados. Os problemas levantados são descritos e processados. Uma verificação das relações causais entre eles, ou seja, a análise de quais deles configuram como sendo causa ou consequência, leva a identificação dos macro-problemas e permite que, para uma resolução eficiente dos problemas, as ações possam atacar diretamente suas causas.

A metodologia de enfoque nos problemas é um ponto que é atacado pelos defensores dos demais métodos de planejamento que, diferentemente, têm um enfoque em setores, ou seja, nas unidades estruturais da empresa ou da organização. A crítica argumenta que o enfoque em problemas leva a um planejamento reativo e não proativo. A resposta às críticas vem do próprio Matus, criador do método PES: "há problemas atuais, que dão origem ao planejamento reativo, e há problemas potenciais, que fundamentam o planejamento proativo. Dentre os problemas potenciais destacam-se justamente as ameaças e as oportunidades, incluídas no âmbito da acepção ampla de problemas". Um outro argumento diz que trabalhar por problemas resultaria na fragmentação da realidade e na perda da visão global, pelo que Matus responde que o PES trabalha com a categoria de macroproblema, que oferece a visão global e leva ao plano global. Isso é alcançado por meio de um modelo sistêmico causal que, segundo Matus, o diagnóstico tradicional jamais alcança.

2º. Como conceber o plano?

A resposta a esta pergunta firma a base teórica do método Planejamento Estratégico Situacional e consiste em uma análise do conceito de planejamento aplicado à realidade social. Matus diz que "não há uma única maneira de entender o planejamento, porque ele depende das características da realidade à qual se quer aplicá-lo" e apresenta quatro modelos de planejamento:

- a. Modelo determinista: sistema pelo qual pode-se fazer previsões com exatidão. São os modelos que seguem as leis tradicionais das ciências da natureza. Nesse modelo, o erro humano é muito limitado e depende do nível de domínio do planejador das leis que regem o sistema. O planejamento que segue o modelo determinista "supõe uma intervenção do sistema a partir de fora ou a partir de cima". Por esse enfoque, as metas do plano dependem de variáveis previsíveis mediante projeções.
- b. Modelo escolástico ou probabilístico: sistemas cujo desenvolvimento futuro segue leis probabilísticas objetivas bem precisas, cujo universo de possibilidades futuras é completamente enumerável. Nesse caso, é possível a previsão probabilística.
- c. Modelo de incerteza quantitativa: sistemas em que se podem enumerar todas as possibilidades, mas não se pode atribuir nenhuma probabilidade objetiva a elas, havendo, portanto, incerteza quantitativa e certeza qualitativa sobre o número de possibilidades. São conhecidas todas as possibilidades futuras, mas não há nenhuma base para atribuir-lhes maior ou menor probabilidade.
- d. Modelo de incerteza dura: são os sistemas reais, "em que vivemos nossa prática social e os encontramos em nossa experiência diária" e que reconhecem "o caráter aproximado e provisório do conhecimento científico e estabelece que há uma assimetria entre passado e futuro. O passado está encerrado, tudo o que era possível já aconteceu; o futuro está aberto a muitas possibilidades e não podemos imaginá-las todas. Este modelo parte do princípio que o sistema social é essencialmente criativo, ainda que em

determinados aspectos possa seguir leis; a criatividade do sistema social surge da observação elementar de que o homem é incapaz de prever a própria evolução de seu conhecimento e de suas instituições".

Para Matus, o plano tradicional "é um cálculo determinista que pretende ser científico; no PES, por outro lado, o plano declara que não pode ser um cálculo científico e baseia-se no conceito de aposta com fundamento estratégico".

3º. Como tornar viável o plano necessário?

A resposta a essa pergunta aponta para o "problema político de analisar e construir a viabilidade de um plano". Matus agrega como um pressuposto do Planejamento Estratégico Situacional uma necessária integração das ações técnicas e das ações políticas e argumenta que "o plano tradicional carece de análise de viabilidade política e isso reforça a impraticabilidade de um método que trabalha com um cálculo determinista por setores, sem que chegue a identificar e processar os problemas práticos que o governante deve enfrentar". Com isso, o PES contribui com a idéia de **plano de ação**, "um conceito mais amplo de plano, que considera múltiplos recursos escassos e múltiplos critérios de eficiência e eficácia, dentre eles o de eficácia política. Nesse sentido, o PES propõe um plano integral que se situa na cabeça do dirigente, não dos técnicos", e a de plano dual, "um conceito fundamental, porque distingue aquela parte do plano que está totalmente sob a governabilidade do ator, daquela em que o ator requer a cooperação de outros atores para alcançar as metas propostas".

Sobre o conceito de plano dual, este inclui um conceito próprio do PES para o termo "governabilidade". Governabilidade não é a condição de se tomar a decisão ou de se impor uma determinação, não se confunde com a idéia de legitimidade e tampouco com a idéia de autoridade. Governabilidade, no contexto do planejamento estratégico situacional, é a prerrogativa de ter domínio sobre a viabilidade de uma decisão ou ação, e se opera em três níveis. Pode referir-se a uma decisão, a uma

operação transitória de uma decisão na prática ou à operação estável de uma decisão no futuro previsível. Ou seja, no planejamento, a viabilidade de uma ação não se restringe à vontade política de se determinar a mudança, mas também à contribuição dos vários agentes sociais envolvidos, suas motivações e interesses, determinantes para o sucesso da implementação efetiva dessa mudança.

A viabilidade tem foco de atenção nos problemas, nas oportunidades e nas ameaças e faz uso, ainda, de um método, que não é simples, de análise estratégica, que permite explorar a viabilidade política de um plano. A componente política é muito importante para Matus, que argumenta não bastar um planejamento técnico, elaborado por uma equipe técnica, que apenas efetua consultas ao governante sobre sua viabilidade política. Isso porque assume-se que o técnico pergunta ao político se o plano que concebe é viável, e o político responde definindo o marco da viabilidade política do plano. Essa consulta é reiterada em todas as instâncias críticas de sua formulação até que é aprovado pela autoridade competente. Naturalmente, esse diálogo entre o técnico e o político, se é que chega a realizar-se com alguma sistematicidade e algum rigor, não resolve o problema, nem na teoria nem na prática.

A partir disso, Matus prossegue em uma consistente argumentação, que leva à conclusão de que é tanto importante que o planejamento seja efetivamente elaborado por quem detém a governabilidade para executá-lo, quanto à de que isso inclui a participação dos vários atores sociais envolvidos, visto que nenhum órgão ou dirigente detém plena governabilidade sobre a execução de ações. Quem detém governabilidade para decidir por uma mudança, na maioria das vezes não detém a governabilidade para executá-la.

4º. Como agir a cada dia de forma planejada?

As respostas às três primeiras perguntas referem-se a uma reflexão anterior à tomada de decisões. Nas palavras de Matus, "apontam para a teoria e métodos para acumular conhecimentos antes de agir: identificação e seleção de problemas, explicação situacional dos mesmos, planos por problemas com cenários, planos de

contingência, análise de confiabilidade do plano e análise estratégica". As três perguntas correspondem aos três primeiros momentos da dinâmica do processo de planejamento situacional.

A quarta pergunta corresponde ao quarto momento, que é o momento tático-operacional. Trata da "ação com o suporte no plano" e tem a finalidade de "criar um processo contínuo, sem rupturas, entre os três momentos anteriores e a ação diária". Trata também de "recalcular o plano e de aprimorá-lo de acordo com as circunstâncias do momento da ação e do detalhe operacional que a prática exige". Aqui, uma ação continuamente planejada e um planejamento continuamente avaliado trazem como resultado uma mudança de cultura, na qual os atores sociais convergem cada vez mais para um plano efetivamente comum, o que o legitima, e passam a sentir-se cada vez mais comprometidos com a realização das mudanças e com a obtenção de resultados.

7.3 Como implementar o Planejamento Estratégico na Justiça Federal

Ao se perguntar se a Justiça Federal está caminhando para onde se deseja e se é feito o necessário para se atingir os objetivos, inicia-se o debate sobre o planejamento.

A grande questão consiste em "saber se somos arrastados pelo ritmo dos acontecimentos diários, ou se sabemos aonde chegar e concentramos nossas forças em uma direção definida".

O planejamento, como já discorrido, resumidamente, não é outra coisa senão a ciência e a arte de construir maior governabilidade aos nossos destinos, enquanto pessoas, organizações ou países. O planejamento não trata apenas das decisões sobre o futuro, mas qual é o futuro das nossas decisões.

É importante entender e ultrapassar preconceitos e equívocos comuns em relação à aplicação do planejamento no setor público, ou especificamente na Justiça Federal, representados por assertivas do tipo:

- “Planejar é uma coisa, fazer é outra...”: Ao ridicularizar o ato de planejar, instituições com práticas precárias de planejamento acabam por distanciar a relação entre plano e gestão;
- “O planejamento engessa a organização...”: A crítica ao planejamento como uma “camisa-de-força” normalmente surge das instituições que perdem a base clientelística ou corporativa, quando sistemas de planejamento participativo são implantados;
- “O planejamento é um rito formal, falado em código e desprovido de substância...”: Na realidade este argumento representa o distanciamento entre técnicas apuradas de planejamento e o outras, inconsistentes, baseadas na intuição;
- “O planejamento é obra de pura técnica, deve ser neutro...”: No setor público, seria um suicídio “planejado” fazer planos sem incluir as variáveis de poder e da política na sua concepção. Não existe planejamento neutro, pelo simples fato que planejar é priorizar e resolver problemas, e isto supõe uma determinada visão de mundo, concepção de estado, de organização social e assim por diante.

Dentre os principais desafios da Justiça na arte de planejar, está o de olhar para fora e adiante, antes de a instituição se curvar sobre si mesma, fazendo apenas projeções com base no passado. Desenvolver tais competências significa ampliar a atual capacidade de planejamento, hoje ancorada em estudos e levantamentos de séries históricas, para uma condição estratégica onde se impõe a prospecção de cenários futuros. A proposta de planejamento baseai-se no método PES – Planejamento Estratégico Situacional já apresentado e deve envolver perícia e arte, fazendo política no sentido mais original deste termo. Então, utilizando o PES, temos:

7.3.1 Análise de Ambientes

A análise leva em consideração alguns dos aspectos que interferem na Justiça Federal. O processo de formulação do Planejamento Estratégico deve considerar aspectos relevantes para o estabelecimento de estratégias, tais como:

		Elementos	
		Propulsores	Restritivos
Ambientes	Externo	<p>Oportunidades</p> <ul style="list-style-type: none"> • Respeito à Magistratura pela Sociedade • Súmula impeditiva (recursos) • Expansão dos Juizados Especiais • Conselho Nacional de Justiça 	<p>Ameaças</p> <ul style="list-style-type: none"> • Dependência Financeira • Divulgação do Judiciário por Órgãos externos com base em dados parciais • Não reconhecimento pelo Governo de causas já pacificadas nos Tribunais • Legislação processual inadequada
	Interno	<p>Forças</p> <ul style="list-style-type: none"> • Democratização do acesso às • Carreiras públicas jurídicas • Credibilidade do Magistrado • Corpo de Magistrados formado por jovens profissionais • Qualidade das decisões • Comprometimento dos servidores • Independência nas decisões • Conceito dos Juizados Especiais Federais 	<p>Fraquezas</p> <ul style="list-style-type: none"> • Engessamento do Orçamento • Insuficiência do Quadro de Pessoal • Inadequação da qualificação dos servidores • Ausência de Sistemas e Mão de Obra eficiente de Informática • Falta de sistematização da comunicação com a Sociedade • Necessidade de proximidade física para discussão de itens de interesse

Quadro 2, Ambientes X Elementos

Fonte: elaboração própria

Os diversos cenários que se delineiam para a Justiça Federal, em face dos direcionadores de caráter político-governamental, econômico, tecnológico, sócio-cultural e sua realidade atual podem ser exemplificados como se segue:

Ambiente Interno	
Forças	Fraquezas

Ambiente Externo	Oportunidades	<p>As demandas por informações (indicadores estatísticos) do CNJ e as necessidades de integração dos sistemas de informação da Justiça Federal junto ao CJF podem ser atendidas pelo desenvolvimento de ferramentas em sistemas de acompanhamento e controle.</p> <p style="text-align: center;">(DIVERSIFICAÇÃO)</p>	<p>A necessidade de sistemas robustos impõe que a JFPG-SP busque parcerias acadêmico-institucionais para provê-los, tendo em vista o histórico de sucesso da parceria em convênio com a FGV-SP que resultou no desenvolvimento de sistema com baixo custo bem como a especialização de servidores principalmente na área meio.</p> <p style="text-align: center;">(CRESCIMENTO)</p>
	Ameaças	<p>Para responder às ameaças de distorção do desempenho da JFPG-SP, um “modelo de transparência” deve ser agregado aos sistemas em desenvolvimento, oferecendo ao cidadão informações que o SIAFI não pormenoriza (vide editorial da Folha de São Paulo de 15/09/2005)</p> <p style="text-align: center;">(MANUTENÇÃO)</p>	<p>Para garantir o desempenho da área administrativa da JFPG-SP, que teve sua área fim expandida sobremaneira, há de se elaborar planos de contingência que contemplem a adequação da plataforma tecnológica (hardware e software) para a manutenção do nível de serviço das áreas operacionais.</p> <p style="text-align: center;">(SOBREVIVÊNCIA)</p>

Quadro 3 – Ambientes Externos X Ambientes Internos

Fonte: elaboração própria

7.3.2 Análise das oportunidades de melhoria do processo de planejamento:

PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO		PLANEJAMENTO ORÇAMENTÁRIO	
Funções Estratégicas	Oportunidades de Melhoria	Funções Tático Operacionais	Oportunidades de Melhoria
1A-Confecção do Plano Plurianual	<i>Submeter o PPA ao modelo de Cenários Estratégicos. Gradativamente, passar à posição de agente de mudanças pelo uso do Planejamento Estratégico.</i>	1B-Confecção da Proposta Orçamentária	Com base nos Cenários desenvolvidos para o PPA, a PO ganha densidade e poder político em sua argumentação ao requisitar recursos ao TRF3, ao CJF e ao Congresso.
2A-Análises e Relatórios sobre as necessidades de vulto da JFPG-SP	<i>Aplicação de ferramentas informatizadas, existentes na JFPG-SP para tomada de decisão.</i>	2B-Consolidação da Proposta Orçamentária	<i>Resultados rápidos e precisos em função do uso de sistemas informatizados adequados com menor risco de erro humano ao elaborar com celeridade a PO.</i>
3A-Suporte à Diretoria do Foro em projetos a serem apresentados ao TRF3 e CJF	<i>Projetos voltados à eficácia dos serviços prestados pela JFPG-SP, nas áreas FIM e Meio, terão justificativa e ampla receptividade, com base nos Cenários traçados, no TRF3 e CJF</i>	3B-Ajustes de QDD decorrentes de resultados, no mês ou período definido	<i>Aplicação de ferramentas informatizadas, para os ajustes orçamentários já existentes.</i>
4A-Adequação ou até antecipação rápida a leis ou projetos externos à JFPG-SP	<i>Pela magnitude da JFPG-SP, atrasos na adequação a novas diretrizes podem significar problemas graves.</i>	4B-Reavaliações Orçamentárias: Pessoal, Materiais, Duráveis e Gastos Gerais	<i>Gerenciamento próximo, preciso, dos fatores de despesa presentes no Orçamento da JFPG-SP, possibilitando ajustes rápidos.</i>
5A-Estabelecimento de Cenários	<i>O Planejamento Estratégico é, atualmente, ferramenta para a Formatação de Cenários.</i>	5B-Planejamento Orçamentário	<i>Aplicação do Planejamento Tático e Operacional às necessidades do Núcleo Financeiro e Orçamentário e dos demais Núcleos da JFPG-SP</i>

Quadro 4 – Análise de Oportunidade
Fonte: elaboração própria

8- JUSTIFICATIVA DO PROJETO

No Serviço Público, todas as operações envolvendo orçamento e finanças precisam ter lançamentos contábeis lançados no SIAFI – Sistema Integrado de Administração Financeira. O sistema em tela é de propriedade da Secretaria do Tesouro Nacional e tem por criador e gestor o SERPRO. O SIAFI tem como características ser dedicado, não relacional.

Todos os lançamentos de entrada e saída representados por valores são obrigatoriamente feitos no ambiente SIAFI, mediante licenças e uso de senhas. Todo o serviço público federal é usuário desse sistema. O conhecimento das execuções, orçamentárias e financeiras, obtidas por meio das consultas ao SIAFI – Sistema Integrado da Execução Financeira não atendia, e não atende, à totalidade das necessidades da Justiça Federal de Primeiro Grau em São Paulo.

Impunha-se como imprescindível, o uso de relatórios gerenciais, reunindo o conhecimento das despesas (não mais custos) ocorridas na JFSP mensalmente e separadas por seus clássicos tipos: **Pessoal, Materiais de Consumo, Equipamentos e Gastos Gerais**. Dessa necessidade, a exigência da elaboração de produto relacional, específico e estruturado.

Anterior às etapas clássicas para a elaboração de projeto do produto necessário à JF houve-se por bem elaborar um **mapa de barreiras de entradas e saídas**, para delimitar riscos, tornando nítidas as vantagens e desvantagens da criação da ferramenta relacional.

A primeira etapa – riscos de entrar e de sair do projeto - foi mapeada em conjunto com o diretor da área financeiro-orçamentária. Ficou acertado ser válido iniciar um sistema, uma vez que era possível um tratamento “in house”- baixo custo e capacidade de confecção.

Foram definidos:

- Elaboração do objeto e do objetivo da tarefa;
- Pessoal participante;

- Metas a cumprir: prazos, ações e valores estabelecidos;
- Meios: definição de opções táticas – informações, contatos para suporte etc.
- Recursos: uso de pessoas em horário de trabalho e após o encerramento da jornada, espaços físicos, principalmente;
- Implantação: iniciar pela construção de códigos estruturados para centros de custos, pessoal (de cargos e funções), materiais de consumo, equipamentos e instalações, e gastos gerais (basicamente serviços de terceiros, pessoas físicas e jurídicas);
- Controle : avaliação de cada passo do planejamento.

Todos os servidores do Núcleo Financeiro e Orçamentário participaram da ação. Todos colaboraram. A Diretoria do Foro – autoridade máxima da Justiça Federal de São Paulo – deu seu apoio.

O projeto foi batizado com o mesmo nome do sistema ARCE – Apuração de Resultados por Centros de Custos. Seu objetivo Estratégico. Como suporte foi criado um de outro sistema de fundamentação tática e operacional. Seu nome SINCO – Sistema Integrado de Controle. Ao SINCO coube a elaboração das rotinas componentes do ARCE. Ambos os sistemas têm plataforma Windows Access.

9- ESTRATÉGIA DE IMPLANTAÇÃO

Os conhecimentos de informática por parte dos integrantes do NUFO não eram suficientes para o tamanho da empreitada, embora seus integrantes possuíssem preparo na área de Planejamento. As limitações para o sonho, já em andamento exigiram a procura de pessoal capacitado. Consultada a área de informática da JFPG, dela recebemos a informação de que seus quadros funcionais estavam ocupados com sistemas de grande porte, voltados para a área fim, não ocorrendo possibilidade de auxílio em tempo próximo.

Do exposto veio à lembrança buscar apoio junto EAESP-FGV. Por ter o autor relacionamento de muitos anos com o Diretor da Escola, Prof. Alan Florent Stempfer, a ele fez chegar o pleito. Indicou-nos a GV Consult, empresa constituída de professores da EAESP. O diretor da GV Consult alegou preço elevado para os serviços além de não ser o Poder Judiciário o alvo da Empresa. Os representantes do NUFO saíram abatidos do encontro, mas a poucos passos estava o Prof. David Felipe Hastings, ex-colega de graduação do autor.

Expostos os fatos, o Prof. David afirmou ver com excelentes olhos a oportunidade. Sugeriu participação não dos alunos de Administração de Empresas, mas dos de Administração Pública. Contingente humano de qualidade, os jovens de AP tinham muita dificuldade em encontrar estágios, ao contrário dos alunos de AE.

Sugeriu, *sponte propria*, participar do projeto do NUFO-JF. De imediato propôs-se a elaborar uma minuta de Convênio Acadêmico, envolvendo outros professores de AP , além da área de estágios da Escola e a Justiça Federal. Idéia aceita e aprovada pela JF , assinado o Termo de Convênio pelos diretores das instituições, cinco alunos apresentaram-se para iniciar o estágio.

Alocados no NUFO e trabalhando em parceria, servidores, alunos e professores envolvidos na empreitada deram início a um plano de trabalho tendo por escopo o desenvolvimento do SINCO. Presença diária dos alunos na parte da tarde e de três professores duas vezes por semana. Conforme previsto anteriormente, o pessoal da Escola aprovou o uso do Access como ferramenta. A

primeira rotina foi desenvolver um banco de dados para o controle dos materiais utilizados pela JF.

10- PLANO ESTRATÉGICO

Com o início dos trabalhos dos estagiários, tornava-se urgente o enquadramento das atividades em matriz tradicional do Planejamento Estratégico:

14.1 Resultado Esperado:

14.1.1 Informatização de todas as rotinas do SINCO – a serem utilizadas nos ambientes financeiro e orçamentário.

14.1.2 Cursos de informática para todos os servidores do NUFO - OK

14.1.3 Busca incessante por dados confiáveis. Estabelecimento de indicadores, por tarefa, tipo de gasto etc. – OK mas ainda para uso interno do Núcleo. Ocorrendo solicitação da Diretoria do Foro os indicadores são apresentados. Em breve estes indicadores serão de conhecimento público.

14.1.4 Destino das rotinas: para uso dos servidores do NUFO

14.1.5 Consonância com o SIAFI

14.1.6 Rotinas preparadas para navegação em ambiente WEB.

14.1.7 Rotinas seguras, rápidas, estabilidade na rede, equipamentos de qualidade – inclusive estações de trabalho.

14.1.8 Treinamento contínuo dos servidores que irão operar o sistema.

14.1.9 Todo o sistema deverá estar preparado para crescer. Deverá ter escalabilidade (a do Access é muito pequena).

14.1.10 Resultados esperados sejam motivadores, sirvam para melhoria contínua.

14.1.11 Disseminação dos resultados obtidos, e aprovados pelo Conselho d Justiça Federal, para o ambiente do Poder Judiciário do país.

11- PASSOS NORTEADORES (APLICÁVEIS À MAIORIA DAS SITUAÇÕES) Sucintamente

- 11.1 Visão: Justiça plena ao alcance de todos
- 11.2 Missão; Qualificar continuamente o quadro de servidores
- 11.3 Valores: Trabalhar em prol do interesse público
Trabalhar em prol dos menos favorecidos
- 11.4 Objetivo Implementar continuamente projetos úteis
- 11.5 Meta Prazo: Um projeto a cada três anos, Máximo 5 anos
Ação : Mesclar equipes experientes com novatos
Valor: Adequar custo e benefício ,
Sempre.
- 11.6 Meios Uso de Marketing, Planejamento e Finanças
- 11.7 Implantação Participação de pessoal experiente
- 11.8 Controle Terceirizá-lo

12- NOVAS AÇÕES

Sistemas informatizados precisam ser flexíveis, objetivando possíveis melhorias. No início das atividades o NUFO trabalhava com o pagamento de 40.000 (quarenta mil) solicitações de pagamento a advogados e peritos. Atualmente esse número alcança mais de 400.000 solicitações. Somente é possível o controle desses gastos com o uso do 5INCO

Há que se evitar continuar trabalhando em papel. Presentemente, importa informatizar cada vez mais as rotinas de pagamento das despesas (água, energia elétrica, telefonia, alugueres, pagamento de diárias, pagamento de materiais de consumo, de aquisição de bens duráveis, etc.). Todos os documentos devem ser garantidos digitalmente. O atual caminho é integrar o sistema 5INCO por meio do ambiente web.

As novas ferramentas produzem dashboards, planilhas de estudo multi-direcionais. Está prevista grande alteração em outputs, prevendo-se envio de dados/informações conforme o status do usuário, não apenas para a Diretoria, mas para os prestadores de serviços da JF, p.ex. advogados dativos, peritos, tradutores e intérpretes etc.a diretoria da JFPG SP vem recebendo relatórios mensais do 5INCO para tomada de decisões)

Telas de resultados mensais totalizados por centros de custos já são produzidos internamente no NUFO. Será possível acompanhar gastos de fóruns, similares em numero de varas, pelo uso dos sistemas. Indicadores já são utilizados em relatórios.

Impõe-se, atualmente, como necessidade urgente, a evolução do sistema informatizado., A plataforma Access está dando lugar para SQL, de porte maior,

Migrar para ambiente SQL é realidade. O sistema atual vinha trabalhando “no limite”. A facilidade de interação entre Access e SQL irá permite trocas sem traumas.

Talvez, talvez, seja o momento de oxigenar os trabalhos atuais mediante novo convênio de cunho acadêmico.

Que seja possível a interação de todas as áreas do Poder Judiciário pela troca de informações, indicadores, experiências. Não é apenas um sonho, mas um desejo.

Peter Senge nos fala em “ A Quinta Disciplina” sobre como expandir continuamente a capacidade de criar resultados desejados. Sem falsa modéstia, praticamente sem recursos monetários, de equipamentos, equipes, anteriormente sem visão de futuro, o NUFO conseguiu em trabalho conjunto atrair uma escola como a de Administração Pública e realizar um trabalho reconhecido nacionalmente e internacionalmente conforme o depoimento dos reitores de universidades reconhecidas por sua relevância.

Antes de apresentarmos uma palavra final, importa deixar claro o orgulho dos servidores do Núcleo Financeiro e Orçamentário em terem contribuído, embora de forma muito modesta, para a transparência dos trabalhos realizados na Justiça Federal de Primeiro Grau em São Paulo.

Presentemente os jovens da área de Administração Pública da FGV são vistos pelas instituições públicas com outros olhos. Certamente eles farão a diferença.

13- CONCLUSÃO

Um Judiciário eficiente e respeitado é um dos alicerces da estabilidade econômica, política e social. No Brasil, ocorre que o Judiciário vem apresentando sérios problemas. De fato, a despeito do grande aumento dos gastos públicos com a Justiça, esta permanece lenta e distante da grande maioria da população. Em parte, isso se explica pelo também vertiginoso crescimento da demanda por serviços judiciais, o que faz com que os juízes brasileiros continuem obrigados a julgar milhares de processos todo ano.

No que se refere à Justiça Federal, é consensual que as deficiências decorrem de causas profundamente arraigadas – isto é, de um perfil institucional e administrativo historicamente sedimentado. A lentidão e o caráter pesadamente burocrático e formalista de seu funcionamento teriam, hoje, a permanência praticamente de um traço cultural.

Há, portanto, a necessidade de se acomodarem as modernas teorias gerenciais empresariais aos ditames da Justiça. A construção sistemática de uma teoria de administração judiciária traz em si um exercício de consolidação de um modelo de administração pública fundamentado, coerente e construído sobre as especificidades do sistema judiciário.

A busca crescente de soluções para a crise da Justiça é um dos principais fatores que contribuíram para que ganhassem relevância os temas referentes à administração aplicada ao Judiciário. Isso porque, para lidar com a crescente demanda e na tentativa de minimizar a morosidade, tem-se incentivado, cada vez mais, ações criativas que possam otimizar os recursos humanos e materiais disponíveis, bem como o tempo dos magistrados e dos órgãos julgadores, e que possam, dentro dos limites legais, dar celeridade ao andamento dos processos.

A aplicação de muitos dos métodos e técnicas administrativas, no entanto, requer adaptações cuidadosas, visto que a administração judiciária tem pressupostos muito diferente dos que ditam o mundo corporativo empresarial e, em muitos casos, não há uma correspondência direta entre uma e outra realidade

administrativa. É certo que as práticas de administração, com ou sem uma reflexão aprofundada, continuarão a ser, cada vez mais, integradas às práticas jurídicas, por força das necessidades cotidianas e estruturais e pela divulgação que se tem dado aos modelos e técnicas gerenciais no meio jurídico.

A transformação e modernização do sistema judiciário passam necessariamente pela concepção de um plano, seja ele implícito ou explícito, consciente ou inconsciente, objetivo ou subjetivo.

Se há, então, sempre uma ideologia que dita o caminho, que seja uma ideologia compartilhada, consensual, em planos de ação acessíveis e elaborados por métodos que sejam não uma pretensão de verdade objetiva e absoluta, mas instrumentos de diálogo, que possibilitem uma participação na elaboração de um plano consensual e viável, em atos de poder de fato visíveis, expressos, evidentes e previsíveis.

É indispensável que o Administrador esteja também preocupado com o futuro do Judiciário e não apenas com sua própria administração.

Assim, não basta a implantação de todos esses sistemas que permitem um maior aporte de recursos e que dão margem à obtenção de uma maior autonomia e independência real e efetiva do Judiciário, se as ações e planejamentos da atualidade não tiverem seqüência na administração seguinte, que muitas vezes imprime uma outra diretriz, abandonando a anterior e adotando rumo totalmente oposto, perdendo tudo o que já foi feito ou conquistado, gerando solução de continuidade na atividade administrativa e com prejuízo de toda a população que recebe os serviços da Justiça.

Portanto, salvo melhor Juízo, há necessidade de o Judiciário adotar sistemas modernos, aprovado por um Conselho do Tribunal, que se torne vinculativo da atual e da futura administração, por pelo menos quatro anos, o que permitiria um efetivo acompanhamento da evolução da atividade administrativa, financeira e orçamentária do Tribunal, cuidando para que a autonomia administrativa e financeira seja uma realidade. Hoje, na Justiça Federal, as

mudanças ocorrem anualmente a mercê da vontade de quem ocupa a Presidência do Tribunal ou a Diretoria do Foro.

Gerenciar não pode ser apenas aguardar os repasses orçamentários, diante das dificuldades inerentes ao sistema, já demonstradas.

Objetiva-se construir um novo Judiciário, afinado com o nosso tempo, apto a enfrentar as tormentosas questões de um futuro incerto, mas procurando transmitir ao cidadão a certeza de que é o Poder que efetivamente se constitui em guardião zeloso da legalidade e assegurado da liberdade e da igualdade, para isto colocando toda sua estrutura e aparelhamento, que devem ser modernos e sintonizados com a modernidade, a serviço do direito, do povo e da distribuição segura, serena e perene da justiça.

Enfim...

Em 2004/2005 Universidades européias concederam galardão de Qualidade à EAESP. Deões de universidades de Milão, Madri, Londres, Munich receberam a informação do Diretor da EAESP , o estágio mais produtivo em toda a história da escola foi o do Programa da JF. Os alunos da Administração Pública-AP, antes esquecidos, passaram a vencer disputas com os colegas de Administração de Empresas, sem falar nos egressos de outras escolas de renome. Fomos sabatinados pelos onze deões presentes, ora em inglês, ora em espanhol e até um pouco em francês. As lágrimas correram de emoção. Agradeço a Deus poder ter feito algo produtivo. Perdoe-me Profª . Cecília ter passado o verbo para a primeira pessoa do singular. Na verdade o mérito pertence a todos, sem qualquer modéstia .

Evidentemente, o presente trabalho, por representar uma intenção ou colaboração, não tem a pretensão de esgotar o debate e as possibilidades de avanços na Justiça Federal. Pretende isto sim, constituir-se numa oportunidade, entre outras, para que novos estudos ou debates nesse sentido sejam realizados.

14- BASE BIBLIOGRÁFICA DE SUPORTE PARA GESTÃO DO CONVÊNIO

Senge, Peter M. A Quinta Disciplina . Ed. Nova Cultural Ltda.7ª Edição. 2000

Drucker, Peter Ferdinand. Administrando em tempos de grandes mudanças. Editora Pioneira 1999.

Oliveira, Djalma de Pinho Rebouças de. Excelência na Administração Estratégica. Editora Atlas.1977

Ohmae, Kenichi. The Mind of Strategist. Penguin Books Ed.1983

Valeriano, Dalton L. Gerência em Projetos. Makron Books 1998

Jalowitzki, Marise. Postura do Facilitador de Grupos nas Organizações. Madras Editora Ltda 2007.