



---

# Alocação de Recursos Orçamentários

---

projeto de diagnóstico e fortalecimento dos judiciários estaduais

PRODUTO 05

## APRESENTAÇÃO

*Desde sempre, organizações públicas e privadas buscam formas de melhorar seus resultados. O foco é variável: como uniformizar rotinas de trabalho entre diferentes unidades; como reduzir custos; como reduzir o tempo total de realização de um trabalho; como minimizar falhas; como gerenciar tarefas manuais de forma eficiente ou como otimizar a estrutura organizacional. Geralmente, tais indagações não têm um fim, uma vez que melhorias são sempre bem-vindas.*

*Encontrar uma resposta à questão “em que sentido melhorar?” significa encontrar o equilíbrio entre resolver problemas bons e ruins. Os bons problemas são aqueles que ensejam melhorias para que se atinja um objetivo específico definido, via de regra, pelo planejamento estratégico da organização. Os problemas ruins são aqueles que resultam em consequências indesejáveis caso não sejam resolvidos.*

*Já a pergunta “como melhorar?” refere-se, em última instância, às ferramentas disponíveis para este fim. Uma pesquisa realizada pela consultoria McKinsey em 2008 relatou que apenas um terço dos entrevistados afirmaram que suas organizações efetivaram mudanças de maior impacto. Um estudo realizado pela Harvard Business Review revela que, atualmente, 82% das organizações desenvolvem alguma forma de iniciativa para mudança, das quais 70% não são efetivadas, e 68% não chegam nem mesmo a avaliar seu sucesso. Esses dados levam o foco da questão não apenas para a motivação e competência dos profissionais, mas, fundamentalmente, para o método utilizado.*

*Modelo ou Método, ao contrário do que muitos imaginam, não é algo necessariamente acadêmico. O método resulta da soma das palavras gregas Meta, que significa “resultado a ser atingido”, e Hodós, que significa “caminho”. Ou seja, método pode ser entendido como um “caminho para o resultado desejado”.*

*O Conselho Nacional de Justiça (CNJ), por meio desse modelo, pretende abrir caminhos para que os Tribunais de Justiça Estaduais possam solucionar seus problemas, de maneira a entregar um serviço de qualidade e, sobretudo, garantir acesso à justiça à sociedade brasileira.*

*Para que isso ocorra, é fundamental que a geração de ideias e o aprofundamento nos debates sobre o tema sejam com os jurisdicionados, servidores e magistrados dos tribunais. Eles, no dia a dia, sabem melhor do que ninguém as dificuldades, problemas e os possíveis caminhos para que os melhores resultados sejam obtidos. Considerando isto, este modelo foi concebido com a participação efetiva dos tribunais.*

*A utilização total, parcial ou adaptada deste modelo é facultativa a cada Tribunal, cabendo aos gestores definir de que maneira ele se encaixa na sua realidade. O importante é o engajamento para que haja um aprimoramento nas práticas de gestão e que isto agregue maior valor aos serviços prestados.*

*Boa leitura!*

## SUMÁRIO

<i>INTRODUÇÃO AO MODELO DE ALOCAÇÃO DE ORÇAMENTO</i>	6
<i>1. PLANEJAMENTO ORÇAMENTÁRIO DE MÉDIO PRAZO (PPA)</i>	10
<i>2. PLANEJAMENTO ORÇAMENTÁRIO ANUAL (LDO E LOA)</i>	20
<i>3. ACOMPANHAMENTO ESTRATÉGICO DO ORÇAMENTO</i>	37

# INTRODUÇÃO

# INTRODUÇÃO AO MODELO DE ALOCAÇÃO DE ORÇAMENTO

Os Tribunais de Justiça dos Estados **representam o Poder Judiciário** na unidade da federação que estão inseridos, por isso são os responsáveis por construir sua proposta orçamentária de curto e médio prazos.

Para viabilizar essa ação, os tribunais elaboram a proposta do PPA do Judiciário do Estado a cada quatro anos, bem como elaboram a proposta de Lei Orçamentária Anual com base nas definições do PPA e nas restrições da LDO. Essa construção deve tomar como base as diretrizes estratégicas do Judiciário Nacional e da realidade local, materializadas no **Planejamento Estratégico do TJ**.

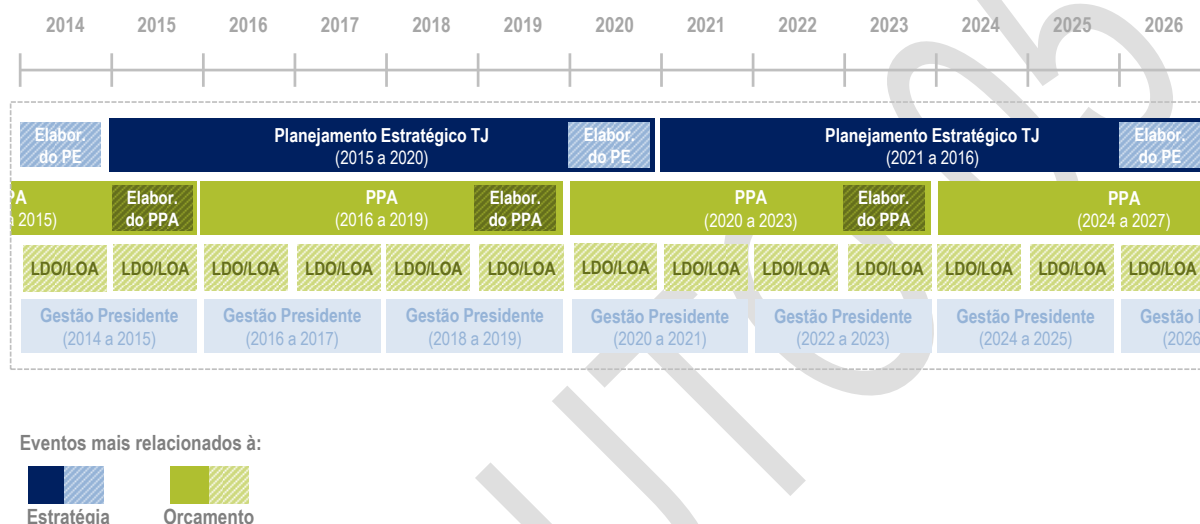


Figura 1 - Figura ilustrativa das vigências dos documentos estratégicos e orçamentários

Os processos de construção do Planejamento Estratégico e de descrição do Plano de Gestão são instrumentos estratégicos que fornecem as diretrizes de **utilização do orçamento**, escopo deste trabalho. Conforme Maurice Duverger<sup>1</sup> (1964) indica, o Orçamento do Estado, e conseqüentemente do Judiciário, não é apenas um plano de ação para o futuro, mas também um limite, que representa diferentes marcos imperativos que as autoridades públicas não devem ultrapassar.

Desta forma, o planejamento pode ser entendido como o conjunto ordenado e sistematizado de ações capazes de, em um tempo determinado, possibilitar o alcance das metas indispensáveis à consecução dos objetivos. Por isso, o planejamento de quaisquer atividades, governamental ou privada, destinadas a promover o benefício de maior número de pessoas, deve obedecer aos princípios da honestidade, publicidade, aceitabilidade, benefício e sanção, todos eles ligados ao âmbito da ética.

O orçamento ainda pode ser dividido em duas partes ou seções separadas – Receitas e Despesas, sendo que em matéria de despesa pública as previsões contidas no Orçamento, sejam as iniciais ou a ele incorporadas em virtude de créditos adicionais abertos durante o exercício, destacam um caráter limitativo e imperativo, inibindo e proibindo a administração de efetuar gastos além dos créditos concedidos.

O objetivo de cálculo dos recursos é fundamentar o montante dos gastos e, por via de consequência, chegar ao nivelamento entre Receitas e Despesas, entretanto, ao contrário das Despesas, tal previsão não constitui um limite.

<sup>1</sup> DUVERGER, Maurice. Les Finances Publiques. 3.ed. Paris: Presses Universtaires de France, 1964, p.85: "Le budget de L'Etat n'est donc pas seulement un plan d'action pour l'avenir, comme celui des particuliers; il est aussi une limite; il pose des bornes impératives que les différentes autorités publiques ne devront pas dépasser."

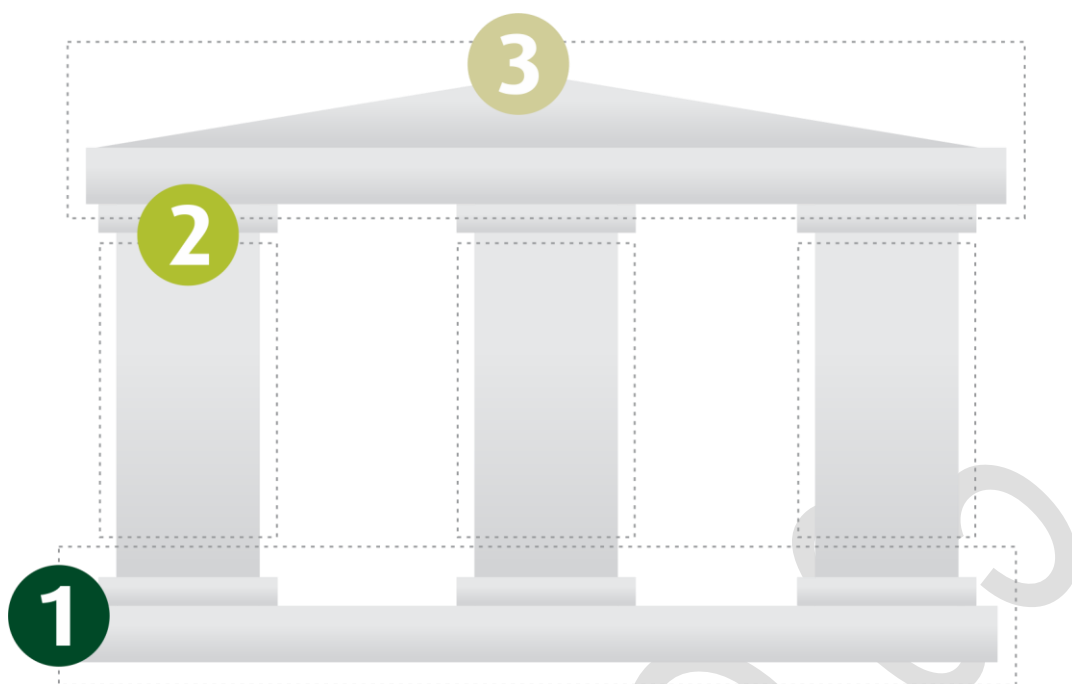


Figura 2 - Etapas do modelo de alocação de recursos orçamentários

Em uma rápida reflexão, pode-se resumir o modelo como uma programação de despesas e investimentos ao longo de 4 anos que é desdobrada e complementada anualmente, com o objetivo de visualizar comparativamente os gastos operacionais e o retorno do investimento em acesso à justiça.

Neste primeiro momento, o tribunal deve definir os principais objetivos a serem atingidos ao longo de 4 anos de execução orçamentária do Judiciário Estadual. A visão de que o PPA passa a ser um plano de investimentos e não um mero documento formal indica quebra de paradigma cultural sobre a visão de médio prazo de um TJ.

Ao longo dos exercícios, os tribunais participam do levantamento de propostas para a LDO do Estado, tendo como subsídio o próprio PPA e as análises de indicadores estratégicos. A LDO também auxilia na

construção da PLOA, que trata do desdobramento do PPA em exercícios financeiros.

Uma grande diferença na construção da LOA é que o tribunal passa a controlar as receitas e despesas usando o mesmo princípio de comparação, a fim de se obter resultados comparativos relevantes para o órgão.

Esse orçamento então aprovado é acompanhado periodicamente pelo tribunal, fazendo os devidos desvios de percurso que sejam necessários para se atingir os resultados estratégicos com eficiência.





# ETAPA 01

# 1. PLANEJAMENTO ORÇAMENTÁRIO DE MÉDIO PRAZO (PPA)

O **Plano Plurianual (PPA)**, regulamentado pelo Decreto 2.829 de 1998, representa a **estimativa de direcionamento da aplicação de recursos orçamentários para os próximos quatro anos de sua vigência** e deve estar alinhado aos resultados que se deseja atingir. Ele contém diretrizes, objetivos e metas regionalizadas para despesas de capital, e outras decorrentes, e para programas de duração continuada do Estado, ou seja, de investimento e custeio pelos órgãos.

Cada Poder, Executivo, Legislativo e Judiciário, atua na construção do seu PPA. No horizonte de federação, o Governo de cada Estado é responsável por elaborar o PPA a partir do segundo ano de mandato, visando à continuidade de projetos na região. Desta forma, os Tribunais de Justiça dos Estados são responsáveis por elaborar a proposta de investimentos e custeio dos próximos 4 anos para o Poder Judiciário do Estado.

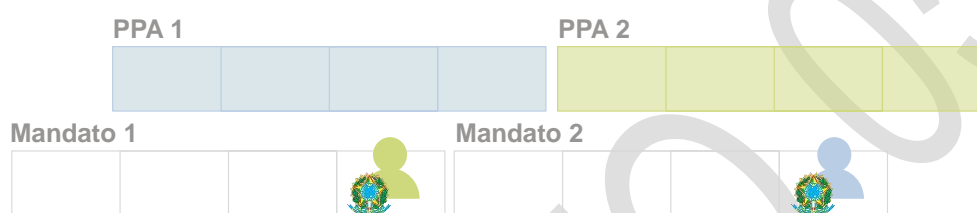


Figura 3 - Vigência do PPA e o mandato do Executivo

Inserido no PPA do Estado estão as despesas alocadas em iniciativas, sejam elas de investimentos e ou de atividades. A negociação e a forma de elaboração podem ser realizadas de formas distintas entre os Poderes do Estado, porém o objetivo desta documentação está em elaborar um planejamento governamental de médio prazo que resulte em bens e serviços de qualidade para a população.

O cronograma abaixo será detalhado com as atividades mais comuns em um processo de elaboração de proposta de PPA do judiciário de Estado. Cabe ressaltar que **os calendários** de elaboração de peças orçamentárias **podem possuir períodos diferentes entre os Estados**, por isso optou-se por utilizar os meses de referência do calendário federal como base para a ilustração dos prazos de cada atividade.

<b>Elaboração da proposta de PPA para o judiciário do Estado</b> (Processo que ocorre de 4 em 4 anos)	NOV	DEZ	JAN	FEV	MAR	ABR	MAI	JUN	JUL	AGO	SET	OUT	NOV	DEZ
1. Estudo das metas anuais nacionais do Judiciário e Justiça em Números	■													
2. Definir cronograma de visitas e elaboração do PPA do Judiciário do Estado e divulgar internamente			■	■										
3. Coletar e analisar indicadores relacionados a cenários de evolução da demanda e do congestionamento nas unidades judiciárias e lições aprendidas do PPA anterior na RAE				■	■									
4. Visitar regiões para coletar sugestões de iniciativas das unidades judiciárias					■	■								
5. Elaborar proposta de iniciativas e seu respectivo orçamento para os próximos quatro anos							■	■						
6. Analisar a previsão de receitas do TJ e do Estado							■	■						
7. Priorizar iniciativas para inclusão no PPA conforme a previsão de receitas, de crescimento da demanda e congestionamento na 2ª RAE do ano								■						
8. Elaborar a proposta do Poder Judiciário para o PPA do Estado									■					

\*RAE – Reunião de Acompanhamento da Estratégia

Figura 4 - Cronograma do PPA em um Tribunal Estadual

## 1.1 Estudo das metas anuais nacionais do Judiciário e Justiça em Números

Em meados de novembro do ano anterior ao de construção do PPA, todos os Tribunais do Brasil, a partir de seus representantes, os Desembargadores-Presidentes e Corregedores de cada tribunal, **se reúnem no denominado “Encontro Nacional do Judiciário”**, conforme disposto no Art. 6º da Resolução 70 de 2009 do CNJ, para:

- Avaliar a estratégia nacional;
- Divulgar desempenho dos tribunais; e
- Definir novas ações, projetos e metas nacionais prioritárias.

Ao longo do Encontro, as **metas do Judiciário Nacional** para o próximo ano **são definidas** para toda a Justiça e seus diferentes ramos de especialização. Elas explicitam o desempenho esperado da Justiça no Brasil para o horizonte do PPA e direcionam a definição das metas dos Tribunais Estaduais.

De forma complementar ao Encontro, é apresentado no início do segundo semestre do ano o relatório **Justiça em Números**. Ele traz a base de análise comparativa entre os tribunais de um mesmo segmento e porte na forma de um indicador denominado Índice de Produtividade Comparada da Justiça, ou **IPC-Jus**. O IPC-Jus é construído com os dados fornecidos pelos tribunais e permite-se que se visualize de uma forma geral a produtividade e eficiência de cada tribunal – ou seja, a razão entre o que foi produzido (*output* ou produto) e o que foi gasto para produzir (*input* ou insumo) -, para que, posteriormente, sejam feitas análises comparativas. Com base no IPC-Jus, o tribunal é capaz de observar a evolução dos resultados de gestão em relação aos demais tribunais do porte em que está inserido, podendo planejar o seu desempenho para os anos seguintes.

## 1.2 Definir cronograma de visitas e elaboração do PPA do Judiciário do Estado e divulgar internamente

Para auxiliar na construção do PPA do judiciário do Estado, é recomendável que o tribunal faça uma programação de visitas às unidades judiciárias. Elas têm como objetivo o levantamento de demandas de investimento que possam impactar na proposta de orçamento do Estado para os quatro anos. Além de serem importantes para o levantamento de ações de aprimoramento ao tribunal, também colaboram para o fortalecimento da cultura de planejamento e para que o tribunal possa conhecer de perto a realidade das unidades.

De maneira geral, as visitas devem durar, em média, 1 a 2 dias em cada região. Para que se faça o melhor uso do tempo dedicado a cada unidade judiciária, é fundamental que a metodologia de trabalho e o roteiro de entrevistas estejam bem construídos. Com o tempo, as experiências locais de execução dessa atividade tenderão a torna-la mais simples de ser planejada e executada.

De forma a garantir custos e prazos eficientes na visita a cada uma das unidades judiciárias, o tribunal pode executá-las por blocos, por exemplo:

- Visitas a um conjunto de unidades judiciárias **por regiões** do Estado;
- Visitas a um conjunto de **comarcas ou entrâncias** do Estado; e
- Entre outras.

O importante é que ao menos um **representante de cada unidade judiciária** seja convidado a participar dessas reuniões; o **juiz titular e o diretor de secretaria** de cada unidade judiciária são os representantes recomendados. Cabe ressaltar que os Diretores de Foro devem ser convidados para estas visitas, principalmente pelo conhecimento prático adquirido na administração do foro.

Além das unidades judiciárias convocadas para o levantamento de demandas, **outras instituições externas ao tribunal**, como representantes das entidades de classe ou órgãos que interagem com o tribunal, como defensoria pública, por exemplo, podem ser convidados a participar do levantamento local de demandas.

Ao final da preparação do cronograma de construção do PPA e do convite às instituições externas que desejam participar desse marco é importante que o Tribunal comunique internamente a todos os magistrados, gestores e servidores sobre o que será construído ao longo do período de elaboração do PPA.

Para atingir esse objetivo, o tribunal pode construir um **plano de comunicação** simples, com a definição de conteúdos, público-alvo e periodicidade de informações que devem ser comunicadas, como por exemplo:

- *Newsletter* com cada grupo de visitas, contendo fotos, depoimentos e principais demandas levantadas;
- Notícias sobre o convite a entidades externas;
- Notícias com fotos sobre a finalização da etapa;
- Matérias informativas na *intranet* ou análogo com perguntas frequentes sobre o conteúdo técnico de orçamento;
- Entre outras.

### **1.3 Coletar e analisar indicadores relacionados a cenários de evolução da demanda e do congestionamento nas unidades judiciárias e lições aprendidas do PPA anterior na RAE**

Esta etapa contempla uma série de preparações que devem ser executadas para que a primeira RAE do exercício e também a reunião estratégica que antecede as visitas às unidades judiciárias seja realizada. Por isso esta atividade está dividida em três etapas:

- 1.3.1 Coleta de informações para análise;
- 1.3.2 Análise de informações quantitativas e qualitativas; e
- 1.3.3 Condução da 1ª Reunião de Análise da Estratégia (RAE).

#### **1.3.1. Coleta de informações para análise**

Para a construção de um PPA mais assertivo, o tribunal deve considerar dois tipos de informações: qualitativas e quantitativas. Neste momento, o tribunal realiza a coleta dessas informações que serão analisadas posteriormente; elas devem ser coletadas nos relatórios e demais bases confiáveis, como sistemas de informação, por exemplo. Entre as informações mais consideradas estão:

- Relatórios de acompanhamento de indicadores do planejamento estratégico do TJ;
- Posicionamento do TJ e demais informações comparativas do relatório Justiça em Números;
- Relatório de Gestão do TJ dos anos anteriores;
- Demandas não atendidas que foram solicitadas nas visitas do PPA anterior;
- Relatório de cenários das demandas judiciais (modelo de alocação de recursos humanos);
- Demandas estruturantes que venham a ser priorizadas para o período (modelo de alocação de recursos humanos);
- Relatório das alterações orçamentárias (suplementação, cancelamento e contingenciamento) dos últimos 4 anos;
- Agrupamentos de entidades de despesa e receitas revisados; e

- Listagem das Resoluções e demais normativos que impactam diretamente no processo.

Em alguns casos, o tribunal pode solicitar diretamente aos diretores, informações complementares às contidas nos documentos listados anteriormente, a fim de auxiliar na análise do PPA anterior.

### 1.3.2. Análise de informações quantitativas e qualitativas

A experiência obtida com o ciclo anterior do PPA, a partir da priorização de iniciativas, sua respectiva execução e suas lições aprendidas é um ótimo ponto de partida para uma análise qualitativa. Já as informações quantitativas dos indicadores de desempenho e resultados esperados para o ciclo, fornecem o aparato técnico básico para a avaliação das propostas que serão coletadas durante as visitas.

Para a realização da análise, as informações coletadas anteriormente e as experiências citadas acima devem ser consideradas. Cabe ressaltar alguns pontos de reflexão a serem considerados para a preparação da discussão da RAE que antecede as visitas às unidades judiciárias:

- Verificação de unidades judiciárias com **estimativas** consideráveis de **aumento de demanda** e de avaliação do histórico de produtividade e estágio dos grupos;
- Avaliação da **execução orçamentária** dos últimos 4 anos de PPA, identificando padrões de alteração orçamentária, tais como suplementação;
- Avaliação das **demandas solicitadas no PPA anterior** e as causas de não priorização e sucesso na implantação das demandas;
- Verificação do **cenário normativo e legal** que impacte diretamente no processo de construção do PPA e das demais peças orçamentárias;
- Análise das metas nacionais priorizadas no ano anterior e os macrodesafios do Judiciário; e
- Análise do **portfólio de projetos** e resultados dos **indicadores estratégicos** do plano.

As análises podem ser divididas entre as diversas áreas técnicas do tribunal, sendo analisadas de forma conjunta durante a RAE que será descrita a seguir.

### 1.3.3. Condução da 1ª Reunião de Análise da Estratégia (RAE)

As RAEs são encontros periódicos, em geral trimestrais, para acompanhamento dos resultados das metas fixadas e para ajustes e outras medidas necessárias à melhoria do desempenho da estratégia, conforme indica o art. 5º da Resolução 70 de 2009 do CNJ. Desta forma, a análise dos resultados do PPA e do planejamento estratégico é feito, também observando as metas nacionais do judiciário.

O público-alvo dessas reuniões é composto de representantes da Presidência e Juiz Auxiliar, Diretores Gerais e Diretores de Áreas, Corregedoria entre outros que sejam comuns no tribunal em questão.

A discussão sobre as lições aprendidas do PPA anterior deve ser feita observando:

- Percentual de demandas aprovadas efetivamente atendidas;
- Metodologia de coleta de demandas nas unidades judiciárias;
- Participação dos diretores e entidades externas no processo; e
- Cenário orçamentário do PPA anterior e expectativa do PPA futuro.

Em seguida, o tribunal deve discutir pontos que mereçam destaque após a análise realizada no subitem 1.3.2, complementando a avaliação do ciclo anterior com as perspectivas para o próximo ciclo. São exemplos de destaque:

- Investimentos em fóruns de unidades judiciárias faixa preta e faixa verde;
- Expectativa de receita do tribunal e do Estado;
- Metas orçamentárias de despesa para o quadriênio;
- Priorização de projetos estratégicos segundo os macrodesafios nacionais e o planejamento estratégico do TJ.

## 1.4 Visitar regiões para coletar sugestões de iniciativas das unidades judiciárias

Antes do início do período definido para as visitas às unidades judiciárias, é importante que o tribunal prepare um plano de comunicação sobre o processo. O sucesso do levantamento de sugestões de iniciativas depende, em grande parte, da transparência e do alinhamento de expectativa em relação aos resultados. Por isso é fundamental que a comunicação inicial do calendário de visitas e dos participantes das intervenções seja feita formalmente.

Isto pode ser realizado mediante Ofício Circular a todas as unidades judiciárias de 1º e 2º grau e unidades administrativas do tribunal. Anexado ao ofício circular, o tribunal pode ainda elaborar um material explicativo com:

- Informações mais técnicas sobre o processo orçamentário;
- Diferenças entre as peças orçamentárias e seus objetivos;
- Explicação básica dos objetivos da visita; e
- Recomendações de como coletar demandas para o PPA.

Em alinhamento com o cronograma de visitas, seja por regiões ou comarcas, considerando os participantes convocados para as visitas, os Diretores de Foro podem realizar reuniões internas com magistrados e servidores da comarca para levantar suas demandas a serem apresentadas ao tribunal.

Durante o período de visita, o seguinte cronograma pode ser adotado:

- **Apresentação de relatórios e números gerais do Justiça em Números e do Tribunal:** indicar o atingimento de metas e indicadores nacionais e regionais da estratégia, bem como o desempenho do tribunal no cenário nacional;
- **Apresentação conceitual sobre orçamento e planejamento estratégico do Tribunal:** com orientações estratégicas e conceitos de estratégia e ciclo orçamentário e correlação entre os mandatos internos ao tribunal e externos do Executivo e Judiciário;
- **Apresentação dos principais projetos de cada Diretor:** os diretores das áreas de recursos humanos, tecnologia da informação, orçamento, infraestrutura, Escola Judicial, Diretores Gerais e Presidência;
- **Apresentação da metodologia de coleta de demandas:** podem ser realizadas dinâmicas de coleta de demandas em grupos e listagem em painel com melhorias em post-its, entrevista dirigida ou apresentação pelos próprios grupos em tempo definido, ou seja, a metodologia fica a critério do tribunal; e
- **Conclusões finais.**

A participação dos diretores das áreas indicadas (tais como recursos humanos, TI, dentre outras) é fundamental durante as visitas, principalmente para solucionar dúvidas sobre solicitações e investimentos que eventualmente as unidades judiciárias do interior demandem ao tribunal. Neste momento, os Diretores tem a oportunidade de apresentar os projetos desenvolvidos em suas unidades, com clareza e transparência, comunicando as iniciativas já existentes a todas as unidades judiciárias.

Em paralelo às comunicações internas das visitas, o tribunal deve convidar os representantes externos que serão envolvidos no processo. A participação dessas entidades pode ser restrita ao representante do Estado, como um todo, ou envolvidos nas visitas de cada região ou comarca, a depender do interesse e disponibilidade do tribunal. Entre as entidades que poderiam ser convidadas, estão:

- Membros do Ministério Público;
- Ordem dos Advogados do Brasil;
- Entidades de classe;
- Entre outros.

Caso haja o envolvimento de representantes externos nas regiões ou comarcas, ele pode ser complementado por interações com os representantes do Estado das mesmas instituições para alinhar expectativas e sugestões listadas durante as visitas. Além disso, O TJ pode solicitar a uma comunicação formal das propostas de cada entidade, para subsidiar a construção do PPA do Judiciário a ser enviado ao Executivo.

Ao final das visitas, o tribunal possuirá uma lista de sugestões de demandas a serem inclusas no PPA do Judiciário do Estado, que ainda serão analisadas, consolidadas e efetivamente aprovadas no documento.

## 1.5 Elaborar proposta de iniciativas e seu respectivo orçamento para os próximos quatro anos

Cada **diretor responsável** por uma determinada área de conhecimento e processos no tribunal é responsável por elaborar a proposta de iniciativas, sejam elas processos/atividades ou projetos de investimento, no seu respectivo orçamento. A proposta de portfólio de iniciativas do PPA deve observar:

- As iniciativas em andamento no tribunal e seus resultados;
- As demandas sugeridas nas visitas às unidades judiciárias;
- Planejamento Estratégico do Tribunal; e
- Estratégia do Judiciário Nacional.

Para que as propostas sejam detalhadas minimamente para auxiliar na decisão de sua priorização ou não, é importante que as propostas de iniciativas contenham:

- **Memória de cálculo** com as estimativas de despesas de pessoal, custeio e investimentos para execução e implantação;
- Estimativa de desembolso ao longo dos 4 anos de vigência do PPA;
- Objetivo estratégico vinculado à iniciativa e impacto social; e
- Análise de viabilidade ou justificativa da necessidade dessa proposta.

Para auxiliar nessa atividade, é possível a utilização de algum sistema informatizado que reúna as propostas e seus respectivos detalhamentos, otimizando a atividade de consolidação de informações de todas as diretorias e unidades participantes.

## 1.6 Analisar a previsão de receitas do TJ e do Estado

O núcleo de gerenciamento de receitas do Tribunal, equipe focada na análise e acompanhamento das variações da receita, é responsável por fazer extrapolações e informar para o Tribunal a projeção das receitas fixas para os próximos anos, baseado na receita corrente do ano e em perspectivas macroeconômicas.

De posse destas informações, o Tribunal deve analisá-las e criar cenários (pessimista, otimista e desejável), por meio da simulação de algumas variáveis econômicas, tais como: inflação, aumento da taxa Selic, remuneração de produtos financeiros como CDB, etc. Estes cenários auxiliaram na previsão mais assertiva das receitas para o próximo ano.

## 1.7 Priorizar iniciativas para inclusão no PPA conforme a previsão de receitas, de crescimento da demanda e congestionamento na 2ª RAE do ano

A segunda Reunião de Avaliação da Estratégia (RAE) deve acontecer com os mesmos atores envolvidos anteriormente. Desta vez, o principal foco é trabalhar na priorização de iniciativas que se formaram a partir das demandas consolidadas das visitas.

Para que essa **reunião de priorização** aconteça de forma mais objetiva, elas **podem ser realizadas separadamente por grupos temáticos**, nos quais os Diretores envolvidos em determinado assunto priorizem, com a presença da Presidência e das Assessorias de Orçamento e de Estratégia, os projetos que estejam alinhados às análises quantitativas e qualitativas, bem como ao Planejamento Estratégico do TJ.

Durante as reuniões, ou na própria RAE, é importante que a área de estratégia faça uma apresentação geral do alinhamento do portfólio global de iniciativas com os objetivos e indicadores do Plano Estratégico do tribunal e do Judiciário Nacional. A área de orçamento pode fazer uma breve descrição das previsões de receita, com base nas experiências do próximo triênio e dos relatórios que são típicos desse período.

Essa ação é importante para que as priorizações sejam feitas observando o alinhamento com a estratégia e também o cenário orçamentário mais real, dadas as dificuldades de se estabelecer um plano de quatro anos.

Ao final da 2ª RAE, por grupos temáticos, ou não, o tribunal deve ser capaz de listar as iniciativas que comporão a proposta do Judiciário para o PPA do Estado. Para isso, critérios de priorização podem ser definidos, sempre observando as metas orçamentárias de despesas e receitas listadas anteriormente. Podem ser critérios de priorização:

- Alinhamento da iniciativa aos indicadores do Planejamento Estratégico;
- Alinhamento da iniciativa com os macrodesafios do Judiciário;
- Estimativa de despesa;
- Redução do congestionamento; e
- Entre outras.

## 1.8 Elaborar da proposta do Poder Judiciário para o PPA do Estado

Esta etapa não contempla apenas a formalização de um documento com a proposta do PPA do Judiciário que será consolidada pelo Executivo do Estado, mas também sobre a avaliação de determinados órgãos colegiados consultivos. Entre eles estão:

- Conselhos de Fundos de Reaparelhamento e outros eventuais existentes no TJ;
- Conselho Consultivo de Administração.



Em geral, os Conselhos que gerem os Fundos, como o de Reaparelhamento e o de Depósitos Judiciais, por exemplo, proferem um parecer final sobre as iniciativas que envolvem investimento com verbas desses locais. No caso do Fundo de Reaparelhamento, por exemplo, representantes externos, como a OAB, também são envolvidos nessa etapa e apresentam uma boa representatividade dos demais *stakeholders* do Judiciário no processo de participação.

O Conselho Consultivo, formado por Desembargadores e Juizes que analisam a documentação, faz contribuições para a aprovação do Tribunal Pleno, nos Tribunais que costumam envolvê-los envolvem nessas questões. Uma outra prática que pode ser adotada é a de incluir o futuro presidente do Tribunal como o Presidente do Conselho de Administração, de modo que ele acompanhe as decisões estratégicas do tribunal, oportunizando um tempo de desenvolvimento de experiência de gestão e de continuidade de projetos em prol do crescimento e fortalecimento do TJ.

PRODUTO 05



# ETAPA 02

## 2. PLANEJAMENTO ORÇAMENTÁRIO ANUAL (LDO E LOA)

O **planejamento orçamentário anual**, composto da LDO e LOA, é um dos processos mais importantes dos órgãos públicos, pois possui o objetivo de detalhar e programar a execução orçamentária dos próximos exercícios **conforme o plano de investimentos** de médio prazo, o PPA.

A **Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)** orienta a elaboração e execução do orçamento anual e trata de vários outros temas, como alterações tributárias, gastos com pessoal, política fiscal e transferências do Estado. A sua principal função é realizar a intermediação entre outras peças orçamentárias, o PPA e a LOA.

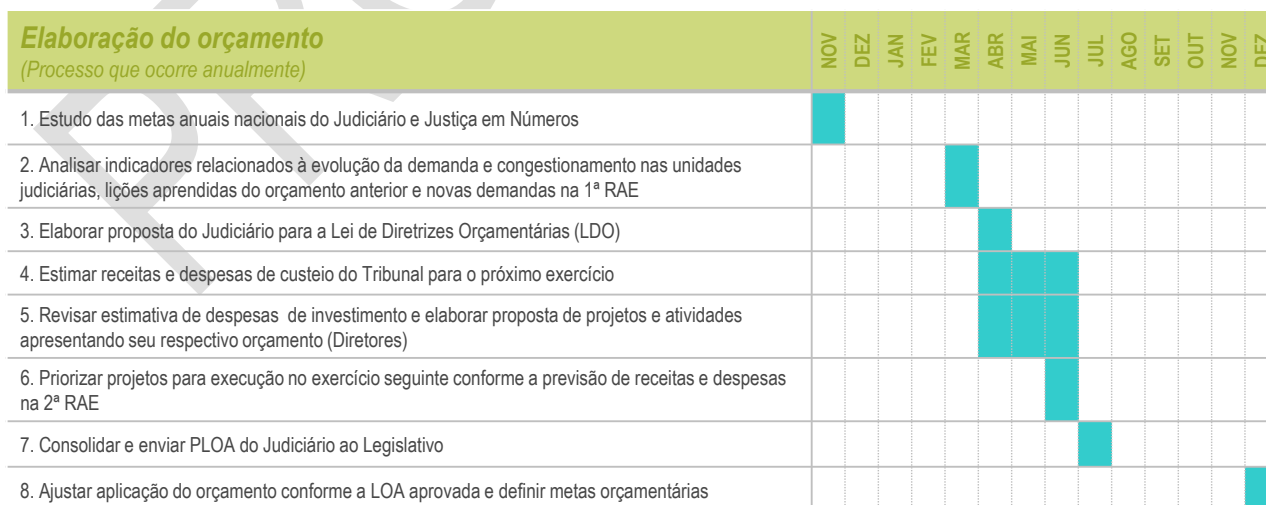
- indicar as metas e prioridades da administração pública estadual, incluindo as despesas de capital para o próximo exercício financeiro;
- orientar a elaboração da LOA;
- dispor sobre alterações na legislação tributária; e
- estabelecer a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

Já a **Lei Orçamentária Anual (LOA)** estima as receitas que o governo estima arrecadar durante o exercício e fixa os gastos estimados a serem executados com tais recursos. Se durante o exercício financeiro houver necessidade de realização de despesas acima do limite previsto na Lei, o **Poder Executivo** submete ao **Legislativo** um novo projeto de lei solicitando crédito adicional. A Lei Orçamentária Anual compreende:

- orçamento fiscal referente aos Poderes do Estado, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público;
- orçamento de investimento das empresas em que o Estado, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto; e
- orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público.

Em síntese, a **LDO** corresponde à peça orçamentária que **indica os direcionamentos na aplicação** orçamentária. Já a **LOA indica em detalhes o uso** do orçamento para a execução de processos e projetos do tribunal, a fim de atingir a estratégia da organização.

O cronograma abaixo será detalhado com as atividades mais comuns em um processo de elaboração de proposta de LDO e LOA do judiciário de Estado. Cabe ressaltar que **os calendários** de elaboração de peças orçamentárias **podem possuir períodos diferentes entre os Estados**, por isso optou-se por utilizar os meses de referência do calendário federal como base para a ilustração dos prazos de cada atividade.



\* RAE – Reunião de Acompanhamento da Estratégia

Figura 5 - Cronograma de LDO e LOA em um Tribunal Estadual

## BOX CONCEITUAL DE GMD E GMR

*O método proposto neste Manual de Alocação de Recursos Orçamentários foi construído com base em diversas leis brasileiras e abordagens tradicionais da gestão orçamentária no setor público, conforme explicitado anteriormente. Entretanto, uma das principais boas práticas apresentadas não é tão difundida e, por isso, mereceu um destaque especial antes de se discutir o passo-a-passo do Planejamento Orçamentário Anual previsto para este capítulo. Seus principais conceitos e instrumentos estão descritos a seguir.*

Analisando o passado, o orçamento desempenhou, historicamente, o papel de planejamento nas organizações. Ao longo do tempo, diferentes abordagens de orçamento foram surgindo além do Orçamento Organizacional, em uma tentativa de se adaptar às mudanças e também de resolver diversos problemas intrínsecos à abordagem orçamentária tradicional. Algumas, a exemplo do Orçamento Base-Zero (OBZ), possuem características marcantes de melhoria dos processos organizacionais, desta forma se diferenciando do propósito inicial do orçamento.

O Orçamento Matricial (OM) surgiu dos conceitos tratados no OBZ, que também, por sua vez, tem forte influência do *Total Quality Control* – TQC, possuindo, desta forma, elementos notáveis de melhoria e de controle. Logo, seu escopo distancia-se da ideia original do papel do orçamento como instrumento de planejamento, ganhando *status* de instrumento de melhoria e controle nas organizações, apesar de grande parte da escassa literatura o inserir no âmbito dos orçamentos.

O OM tem como foco a melhoria do resultado econômico e sua operacionalização apoia-se em três ferramentas matriciais com abrangência complementares: Gerenciamento Matricial de Despesas (GMD), Diagnóstico de Desempenho Operacional (DDO) e Gerenciamento Matricial de Receitas (GMR). Duas delas serão consideradas neste Manual, quais sejam: GMD e GMR.

O orçamento como instrumento da estratégia de uma organização busca formalizar a necessidade de recursos em um período delimitado, que normalmente corresponde ao ano fiscal da organização. O GMD, sob esta ótica, parte das informações orçamentárias para criar uma sistemática de melhoria no curto/médio prazos, servindo de instrumento de controle no longo prazo. Neste sentido, o GMD não tem a pretensão de substituir o orçamento no sentido de planejar, mas parte de suas informações para definir métricas de redução de custos para algumas contas contábeis, denominadas rubricas gerenciáveis.

A utilização desta abordagem orçamentária tem evoluído significativamente nos últimos anos, em particular no ambiente de grandes organizações (públicas e privadas), onde tende a ser utilizado como instrumento de otimização dos custos e potencialização de fontes de receita.

Neste contexto, para o planejamento e controle orçamentários que são realizados anualmente em um Tribunal, propõe-se a adoção do modelo de GMD e GMR. A inserção do método neste Manual se deu de três formas distintas. Em primeiro lugar, neste Box Conceitual, são explicitados os conceitos básicos e pilares do método. Complementarmente, há um passo a passo simplificado para a sua implantação no Tribunal (uma versão mais detalhada de como implantar o Orçamento Matricial e todos os demais métodos deste Manual estarão presentes no Produto 11 deste trabalho de “Diagnóstico e Fortalecimento dos Judiciários Estaduais”). Por fim, a aplicação dos conceitos nos processos de planejamento e controle orçamentário do Tribunal estão inseridos em suas respectivas etapas dentro do ciclo de Elaboração do Orçamento, Capítulo 2, e do ciclo de Acompanhamento do Orçamento, Capítulo 3.

## GESTÃO MATRICIAL DE DESPESAS

O modelo de Gerenciamento Matricial de Despesa pode ser descrito, de forma breve, como um instrumento gerencial utilizado para a elaboração e principalmente, **controle do orçamento anual**. Seus conceitos e, principalmente, sua aplicação tendem a ser mais complexos do que o Gerencialmente Matricial de Receitas. Por isso, ele terá mais destaque neste Box Conceitual.

O GMD é baseado em **três princípios**, quais sejam:

- **Controle cruzado:** significa que todas as despesas orçadas devem ser acompanhadas por duas pessoas;
- **Desdobramento dos gastos:** implica que, para a definição das metas, todas as despesas devem ser detalhadas até o nível de atividades e de Foros; e
- **Acompanhamento sistemático:** implica em instituir uma dinâmica de acompanhamento dos resultados, comparando-os com as metas e definindo ações corretivas para os desvios.

A implantação do método foi organização em 4 etapas, descritas a seguir:

### 1. Construir a Matriz Orçamentária de Despesas

A Matriz Orçamentária de Despesas é o coração do método de Orçamento Matricial e o principal desafio para uma implantação bem sucedida. Ela é composta por duas dimensões: Pacotes de Despesas e Entidades.

Os **Pacotes de Despesas** são agrupamentos de contas contábeis homogêneas em relação à natureza do lançamento que as origina, ou seja, é a junção das **principais rubricas de despesas**. A construção dos pacotes deve ser feita considerando todas as rubricas de um Tribunal. Entretanto, dada a complexidade de uma primeira construção da Matriz Orçamentária de Despesas e as diferenças em termos de nível de maturidade em gestão dos diferentes Tribunais é possível, em um primeiro momento, considerar apenas as rubricas mais relevantes ou com maior potencial de ganho. Esta definição fica a critério do Tribunal que está implantando a Gestão de Despesas.

Outra questão relevante para a construção do Pacote de Despesas é a definição de um **Gestor técnico**, que possuirá as seguintes atribuições:

- Conhecer o que é lançado em cada conta e as Entidades consumidoras;
- Identificar indicadores para avaliar o desempenho das entidades e permitir o estabelecimento de metas;
- Identificar as melhores práticas;
- Propor metas preliminares desafiadoras;
- Negociar metas e padrões com as entidades; e
- Acompanhar os resultados, assessorando as entidades nas medidas pontuais e propondo medidas organizacionais para o equilíbrio das contas.

O resultado da construção dos Pacotes de Despesas pode ser ver visualizado, de forma parcial, na ilustração a seguir.

Pacotes	Rubricas	Gestores
<b>Comunicação</b>	CARTAS COMERCIAIS	Silvania Alves da Silva
	DEMAIS SERVIÇOS POSTAIS	
	MALOTES	
<b>Materiais e Patrimônio</b>	COPA E COZINHA EM GERAL	Claus Steiner Neli Cantori
	MATERIAL DE EXPEDIENTE	
	MATERIAL P/ CONSERV. BENS MÓVEIS E IMÓVEIS	
	MATERIAL P/ ESCRITORIO EM GERAL	
	MATERIAL PARA LIMPEZA E HIGIENE	
MOBILIARIO EM GERAL		

Figura 6 - Exemplo de descrição de pacotes

As **Entidades**, por sua vez, são as unidades onde as despesas ocorrem. No caso do Tribunal, a definição destas Entidades depende significativamente da estrutura organizacional adotada, e do nível de detalhamento que o Tribunal consegue **tratar estas despesas**. Podem ser consideradas como Entidades da matriz: Comarcas, Varas, Departamentos e Foros. O nível sugerido para uma primeira aplicação do método é o de Foro uma vez que as despesas tendem a ser mais comumente agrupadas neste nível. Da mesma forma que para os Pacotes de Despesas (e

em alinhamento com o primeiro princípio do Gerenciamento Matricial de Despesas) a cada Entidade deverá ser apontado um **Gestor**, que será responsável pelas seguintes funções:

- Negociar as metas preliminares dentro da hierarquia de sua Entidade;
- Negociar as demandas de alterações nas metas preliminares de sua Entidade com os Gestores Técnicos de Pacote;
- Aplicar os padrões determinados na sua Entidade e acompanhar a evolução de suas despesas;
- Coordenar a implementação de ações que busquem o alcance das metas dentro de sua Entidade; e
- Elaborar o “Relatório de Anomalia” em caso de não cumprimento da meta em sua Entidade.

A figura a seguir ilustra a lógica geral e os diversos componentes da Matriz Orçamentária de Despesas:

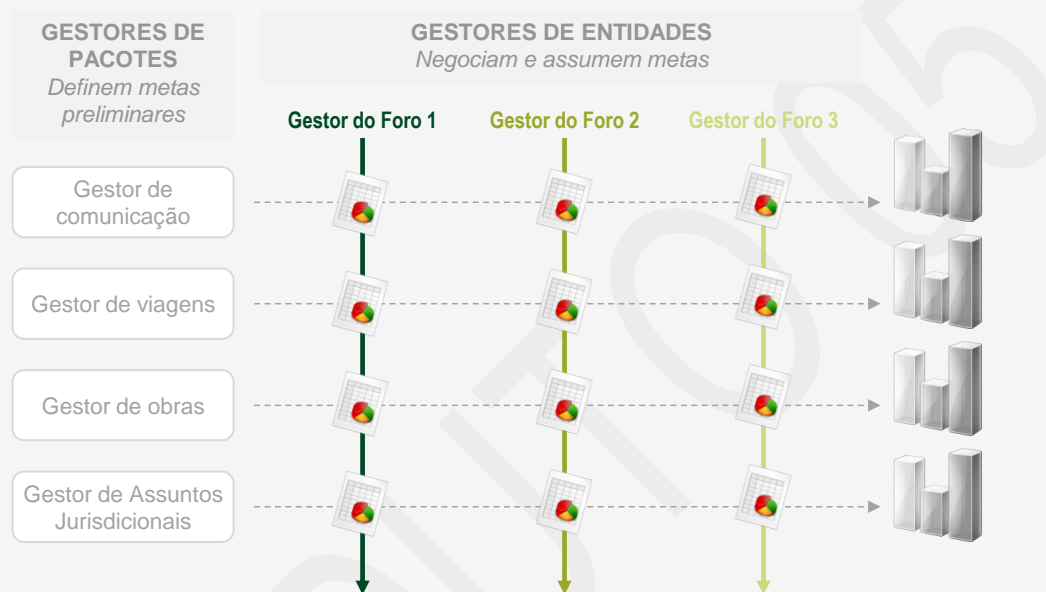


Figura 7 - Exemplo da visão matricial de despesa

## 2. Definir Parâmetros e Indicadores

A Construção da Matriz Orçamentária de Despesas é o passo inicial na implantação do método de Gerenciamento Matricial de Despesas. Entretanto, para a sua utilização adequada é preciso que ela seja aprofundada em dois componentes adicionais: os Parâmetros e os Indicadores.

Um **Parâmetro** é um fator gerador de gasto que está diretamente ligado a uma rubrica representando o quanto ela potencialmente irá custar. Em caráter de exemplo, na rubrica Limpeza e Higiene, o parâmetro escolhido pode ser o “m<sup>2</sup>”. Os **Indicadores**, por sua vez, são índices de produtividade que explicitam o desempenho de um Tribunal na gestão de despesas de uma rubrica. Ele é resultado da divisão do valor gasto na rubrica pelo Parâmetro associado. Usando o mesmo exemplo da rubrica Limpeza e Higiene, o indicador poderia ser “R\$/m<sup>2</sup>”.

A definição destes indicadores tem diversos benefícios diretos:

- Permite o estabelecimento de metas de produtividade para o Tribunal ou para cada Foro;
- Permite o acompanhamento da evolução histórica do desempenho dos Foros;
- Permite a comparação entre o desempenho de diferentes Foros;
- Dentre outros.

## 3. Agrupar os Foros por similaridade

Conforme explicitado anteriormente, um dos principais benefícios do Gerenciamento Matricial de Despesas é a comparação entre Foros. Isto possibilita, dentre outras coisas, a definição da mesma meta para que os Foros possam perseguir, resultando em ganhos significativos de eficiência nas despesas de um Tribunal.

Entretanto, dado as diferenças naturais que pode haver em relação a cada Foro (tais como tempo de existência, porte ou proximidade a prestadores de serviço), torna-se inviável uma comparação simples entre os seus índices de desempenho. Neste contexto, a comparação entre Foros terá que ser feita apenas entre aqueles que apresentam realidade similar. A operacionalização desta questão pode ser realizada em dois passos:

- Definir os parâmetros que diferenciam os Foros; e
- Separar os Foros em grupos de natureza similar.

### 3.1. Definir os parâmetros de diferenciam os Foros

O objetivo desta etapa é identificar, testar e formalizar parâmetros que diferenciem os Foros permitindo a sua organização em grupos de realidades similares.

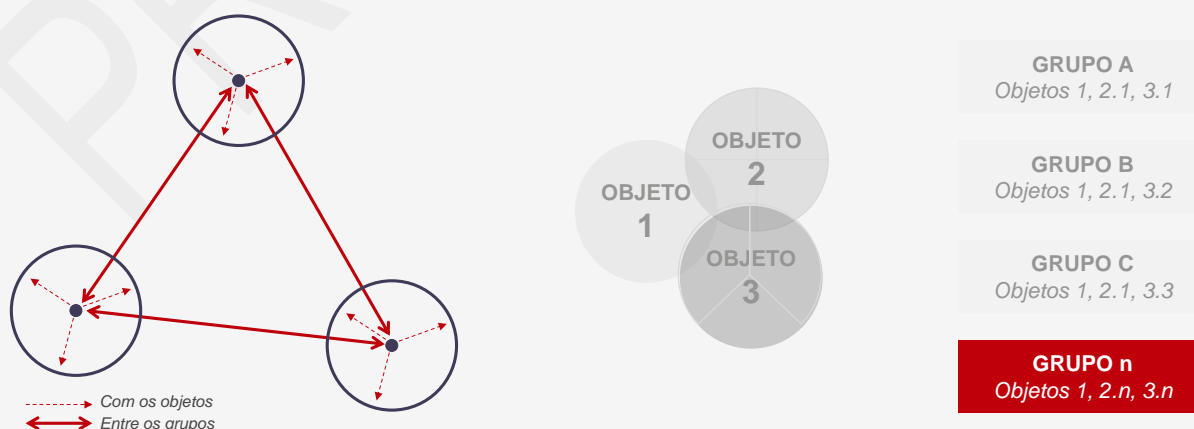
Para se organizar os grupos é necessário que sejam **selecionadas variáveis quantitativas e qualitativas que abranjam todos os Foros, mas que permitam diferenciá-las**. Por exemplo, quando se analisa um Foro recém-construído, é impossível compará-lo a um Foro mais antigo, que pode ter várias questões de ineficiência em infra-estruturas básicas.

Diversas variáveis podem ser utilizadas para este agrupamento. Entretanto, quanto maior o seu número, maior a complexidade e a dificuldade de se ter uma quantidade administrável de grupos distintos. Sendo assim, as variáveis serão analisadas em relação ao seu impacto sobre a produtividade das unidades judiciárias de forma a selecionar as mais relevantes.

### 3.2. Separar os Foros em grupos de natureza similar

O passo seguinte trata da própria separação dos Foros em grupos de contextos similares. Para isto, será utilizada a Análise de *Clusters*.

A Análise de *Clusters* é um **método multivariado baseado na análise das características dos objetos**, ou seja, é uma maneira sistemática usada para combinar características homogêneas e heterogêneas para formar grupos similares. Esses grupos ou clusters devem ter uma elevada homogeneidade entre seus **objetos (unidades judiciárias)** e também uma heterogeneidade em relação aos demais grupos. Isso quer dizer que as análises podem ser feitas de modo comparativo dentro de um grupo, para auxiliar na visualização de resultados e de comportamentos entre as unidades judiciárias de natureza similar.



Esta análise pode ser conduzida de duas formas:



- **Software de estatística:** que irá realizar automaticamente a separação dos grupos de acordo com as variáveis quantitativas. Por este método, será necessário um primeiro momento de separação das unidades judiciárias em amostras menores (de acordo com as variáveis qualitativas). Por exemplo, um Tribunal que possua 6 Foros deverá dividi-los, preliminarmente, em grupos menores que se diferenciem de acordo variáveis explicitadas anteriormente como Modernidade e Acesso a Serviços, dentre outras. Só então, poderá utilizar o software para a separação automática dos grupos de acordo com as variáveis quantitativas (Porte); ou
- **Separação manual dos grupos:** outra possibilidade é a separação dos grupos de forma empírica, ou seja, definir manualmente em que grupo cada Foro pertence. Neste caso, o primeiro passo será, necessariamente, a definição dos diferentes ranges possíveis para as variáveis. Por exemplo, no caso da variável quantitativa “Porte”, seus níveis poderiam ser: até 2.000 m<sup>2</sup>, entre 2.000 m<sup>2</sup> e 5.000 m<sup>2</sup> e acima de 5.000 m<sup>2</sup>. A partir desta definição para cada variável, o passo seguinte seria a classificação de cada Foro nos níveis de cada variável e, por fim, sua alocação nos grupos apropriados.

**NOTA: Importante ressaltar que no primeiro ano de implantação do modelo sugerimos a comparação geral dos foros sem distinção entre grupos, utilizando somente um parâmetro em comum. A medida em que os desvios se tornarem relevantes, o entendimento das causas raízes devem ser estudados e analisados, neste momento pode surgir a necessidade, inclusive, de tratamento dos foros em grupos especiais. A priori entendemos que a comparação geral dos foros, além de ser mais simples, traz mais possibilidade de redução de despesa para o tribunal e ainda pode levar ao conhecimento mais assertivo dos fatores que efetivamente diferenciam os foros.**

#### 4. Criar Equipe de Monitoramento

Para execução do Gerenciamento Matricial, o Tribunal deverá criar uma equipe multidisciplinar internamente que terá como função: analisar dados, criar metas, validar e negociar metas junto às entidades, acompanhar a evolução dos indicadores e cobrar ações corretivas junto aos Gestores Técnicos e dos Foros, bem como divulgar e padronizar boas práticas.

A composição desta equipe é crítica para o sucesso do trabalho e deverá conter perfis que saibam estabelecer um bom relacionamento com os Gestores Técnicos e dos Foros, assim como possuir capacidades quantitativas e analíticas de alto nível.

## GESTÃO MATRICIAL DE RECEITAS

Sobre o GMR, ele não possui a mesma estrutura de acompanhamento do GMD, portanto não há pacotes, rubricas e unidades. O mesmo segue uma lógica diferente, até em função da diversidade de fontes de receita (custas e taxas, aplicações financeiras, concessão de uso de bens do TJ, recuperação de depósitos judiciais em outros bancos que não o oficial, etc.):

Elaboram-se projetos pontuais, em geral a partir de um caso concreto ou de avaliação de oportunidade de arrecadação. A partir disto, estando aprovado o projeto pela Administração do TJ, faz-se o acompanhamento individualizado da evolução do resultado do projeto a partir das próprias ferramentas de controle interno (planilhas, sistemas, etc.). No entanto, alguns projetos, dependendo da relevância, podem merecer o desenvolvimento de ferramentas sistêmicas próprias.

A rigor, com o acompanhamento dos projetos, os que se mostram vantajosos ou estratégicos tendem a tornar-se atividade integrante das atribuições do Núcleo de Receita.

## 2.1. Estudo das metas anuais nacionais do Judiciário e Justiça em Números

Em meados de novembro do ano anterior ao de construção do PPA, todos os Tribunais do Brasil, a partir de seus representantes, os Desembargadores-Presidentes e Corregedores de cada tribunal, **se reúnem no denominado “Encontro Nacional do Judiciário”**, conforme disposto no Art. 6º da Resolução 70 de 2009 do CNJ, para:

- Avaliar a estratégia nacional;
- Divulgar desempenho dos tribunais; e
- Definir novas ações, projetos e metas nacionais prioritárias.

Ao longo do Encontro, as **metas do Judiciário Nacional** para o próximo ano **são definidas** para toda a Justiça e seus diferentes ramos de especialização. Elas explicitam o desempenho esperado da Justiça no Brasil para o horizonte do PPA e direcionam a definição das metas dos Tribunais Estaduais.

De forma complementar ao Encontro, é apresentado no início do segundo semestre do ano o relatório **Justiça em Números**. Ele traz a base de análise comparativa entre os tribunais de um mesmo segmento e porte na forma de um indicador denominado Índice de Produtividade Comparada da Justiça, ou **IPC-Jus**. O IPC-Jus é construído com os dados fornecidos pelos tribunais e permite-se que se visualize de uma forma geral a produtividade e eficiência de cada tribunal – ou seja, a razão entre o que foi produzido (*output* ou produto) e o que foi gasto para produzir (*input* ou insumo) -, para que, posteriormente, sejam feitas análises comparativas. Com base no IPC-Jus, o tribunal é capaz de observar a evolução dos resultados de gestão em relação aos demais tribunais do porte em que está inserido, podendo planejar o seu desempenho para os anos seguintes.

## 2.2. Analisar indicadores relacionados à evolução da demanda e congestionamento nas unidades judiciárias, lições aprendidas do orçamento anterior e novas demandas na 1ª RAE

Esta etapa contempla uma série de preparações que devem ser executadas para a primeira RAE do exercício e também a **reunião estratégica que antecede a avaliação da LDO e construção da PLOA**. Por isso esta atividade está dividida em três etapas:

- 2.2.1 Coleta de informações para análise
- 2.2.2 Análise de informações quantitativas e qualitativas
- 2.2.3 Condução da 1ª Reunião de Análise da Estratégia (RAE)

### 2.2.1. Coleta de informações para análise

Para a construção de um orçamento mais assertivo, o tribunal deve considerar dois tipos de informações: qualitativas e quantitativas. Neste momento, o tribunal realiza a coleta dessas informações que serão analisadas posteriormente, por isso ele deve coletá-los nos relatórios e demais bases confiáveis, como sistemas de informação, por exemplo. Algumas sugestões de informações a serem acessadas nesta etapa são:

- Relatórios de acompanhamento de indicadores do planejamento estratégico do TJ;
- Posicionamento do TJ e demais informações comparativas do Justiça em Números;
- Relatório de cenários das demandas judiciais (detalhado no modelo de alocação de recursos humanos);
- Relatórios de produtividade de unidades judiciárias e recompensas a serem distribuídas (detalhado no modelo de alocação de recursos humanos);

- Demandas estruturantes que venham a ser priorizadas para o período (detalhado no modelo de alocação de recursos humanos);
- Relatório das alterações orçamentárias (suplementação, cancelamento e contingenciamento) do último exercício;
- Relatórios de metas orçamentárias de despesa e receitas do último exercício; e
- Listagem das Resoluções e demais normativos que impactam diretamente no processo.

Em alguns casos, o tribunal pode solicitar diretamente aos diretores, informações complementares às contidas nos documentos listados anteriormente, a fim de auxiliar na análise do orçamento anterior.

### 2.2.2. Análise de informações quantitativas e qualitativas

A **experiência obtida com o exercício anterior**, a partir da priorização de iniciativas, sua respectiva execução e lições aprendidas, é um ótimo ponto de partida para a análise qualitativa. As informações quantitativas dos indicadores de desempenho e resultados esperados para o ciclo, por sua vez, fornecem o aparato técnico básico para uma reanálise das propostas que serão priorizadas para o exercício.

Para a realização da análise, as informações coletadas anteriormente e as experiências citadas acima devem ser consideradas. Cabe ressaltar alguns pontos de reflexão relevantes para a preparação da discussão da RAE:

- Análise das **metas nacionais** priorizadas no ano anterior e os **macrodesafios** do Judiciário;
- Análise do **portfólio de projetos** e resultados dos **indicadores estratégicos** do plano;
- Avaliação da **execução orçamentária** do último exercício, identificando padrões de alteração orçamentária, tais como suplementação;
- Avaliação das **demandas priorizadas no exercício anterior** e as causas de não priorização e sucesso na implantação das demandas;
- Verificação de unidades judiciárias com **estimativas** consideráveis de **aumento de demanda** e de avaliação do histórico de produtividade e estágio dos grupos;
- Verificação do **cenário normativo e legal** que impacte diretamente no processo de construção da PLOA e das demais peças orçamentárias.

As análises podem ser divididas entre as diversas áreas técnicas do tribunal, podendo ser consolidadas por uma das áreas participantes da RAE, que será descrita a seguir. Em linhas gerais, a RAE é conduzida observando uma análise histórica da execução anterior, perspectivas para o ano corrente e para o ano seguinte.

### 2.2.3. Condução da 1ª Reunião de Análise da Estratégia (RAE)

As RAE's são encontros periódicos, em geral trimestrais, para acompanhamento dos resultados das metas fixadas e para ajustes e outras medidas necessárias à melhoria do desempenho da estratégia, conforme indica o art. 5º da Resolução 70 de 2009 do CNJ.

O público-alvo dessas reuniões é composto de representantes da Presidência e Juiz Auxiliar, Diretores Gerais e Diretores de Áreas, Corregedoria entre outros que sejam comuns no tribunal em questão.

Para auxiliar na condução da 1ª Reunião do ano, que geralmente acontece primeiro trimestre do exercício, em Março, pode se seguir a seguinte estrutura de tópicos:

1. Análise do exercício anterior:
  - Apresentação dos **resultados dos indicadores estratégicos** do planejamento do TJ;
  - Análise sintética da **execução orçamentária** do exercício anterior, projetos, recursos orçados x consumidos, cumprimento de metas, necessidades de realocações orçamentárias, etc;
  - **Lições aprendidas** da elaboração orçamentária do exercício anterior
  
2. Análise de demandas previstas no PPA:
  - Exposição das **demandas previstas** para o próximo exercício **conforme o PPA** vigente;
  
3. Identificação de demandas adicionais:
  - Apresentação das **metas nacionais e macrodesafios** do Judiciário expostos no Encontro Nacional, em novembro, que possam originar novas demandas a serem executadas no próximo exercício;
  - Exposição de eventuais **normas e leis** que impactem diretamente no processo de construção da PLOA e das demais peças orçamentárias;
  - Exposição dos **cenários prospectivos de demanda e congestionamento**, e do reconhecimento das unidades judiciárias faixa preta e faixa verde;
  - Investimentos em fóruns de unidades judiciárias faixa preta e faixa verde;

A partir da análise dos principais direcionamentos advindos dessas três etapas da RAE, o tribunal é capaz de identificar algumas necessidades de investimento que não poderiam ser restringidos na LDO do Estado, e que conseqüentemente não trariam impactos na consolidação da PLOA. Por isso, ao final da RAE, o TJ é capaz de listar quais categorias de despesas e investimentos não poderiam ser restringidos na LDO, preparando o Judiciário do Estado a executar a etapa seguinte.

Até a próxima RAE, os Diretores responsáveis por determinados projetos atualizam a memória de cálculo dos projetos previstos para o exercício em elaboração, bem como detalham as despesas que serão necessárias para os novos projetos que possam ter surgido até o momento e que farão parte do orçamento do exercício seguinte, conforme será apresentado a seguir.

### 2.3. Elaborar proposta do Judiciário para a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)

Conforme indicado no início do capítulo, a **Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)** orienta a elaboração e execução do orçamento anual e trata de vários outros temas, como alterações tributárias, gastos com pessoal, política fiscal e transferências do Estado. Nessa peça, as principais diretrizes de despesas são feitas para todo o Estado e é importante que o Judiciário contribua com a indicação de prioridades de despesas do exercício.

Neste momento, os insumos discutidos na 1ª RAE do ano, em conjunto com a análise do portfólio de iniciativas do PPA, devem ser observados, pois algumas despesas são listadas com previsão de ocorrer em determinado exercício. De acordo com o cenário de receitas do Estado, observado pelo TJ a partir do acompanhamento de eventuais suplementações, cancelamentos e contingenciamentos, pode haver a indicação da necessidade ou não de que determinada natureza de despesa não seja limitada na LDO.

Em alguns Estados a presença do Judiciário nessa fase tende a não ser tão significativa. Entretanto, é importante que o tribunal contribua com sugestões e apontamentos que não venham a prejudicar o desempenho do orçamento e consequentemente o do PPA para o ciclo proposto.

## 2.4. Estimar receitas e despesas de custeio do Tribunal para o próximo exercício

As receitas originárias do tribunal são ótimos insumos para a alocação em projetos de investimento, além de apoiar em determinadas despesas de custeio das atividades do TJ. Além disso, as categorias de despesas são conhecidas como de 3 tipos: **pessoas, custeio e investimento**.

O detalhamento abaixo se refere às estimativas de **receitas** do TJ e do Estado e às estimativas de **despesas de custeio** das atividades do TJ para o próximo exercício. As despesas de **investimento serão estimadas pelos Diretores na atividade 2.5**. Por isso esta atividade está dividida em duas etapas:

2.4.1 Estimar as receitas do TJ e do Estado para o próximo exercício

2.4.2 Estimar as despesas de custeio do TJ para o próximo exercício

### 2.4.1. Estimar as receitas do TJ e do Estado para o próximo exercício

Anteriormente à 2ª RAE, a equipe de orçamento responsável pelo controle **de receitas** é responsável por revisar e estimar as receitas do Tribunal e do Estado.

Com base na receita do **ano corrente e do ano anterior**, este núcleo estima as receitas do próximo ano, considerando premissas como taxa Selic, inflação, estimativa de crescimento econômico do Estado, dentre outros. Grande parte das receitas do Tribunal é fixa e proveniente da prestação de serviço de natureza judiciária, bem como **taxas, custas**, e receita proveniente da **taxa de fiscalização** das serventias extrajudiciais. Além disso, ainda como receita fixa tem-se o **repasse do tesouro**, que é a receita constitucionalmente assegurada, seu percentual é definido anualmente na Lei Orçamentária.

Estes valores serão apresentados à Administração e demais servidores na 2ª RAE, de forma a conscientizá-los dos desafios a serem assumidos no próximo ano. Exemplo de projetos e iniciativas são: eficiência de arrecadação dos cartórios e das contadorias; formalização de convênios com o Governo, aplicações financeiras de custas judiciais, dentre outros.

A fim de **incrementar a autonomia orçamentária do Poder Judiciário**, recomenda-se a **criação de projetos/iniciativas que venham minimizar a evasão de receitas**, bem como já é realizado em alguns Tribunais do país. Neste sentido devem ser realizadas anualmente reuniões de *brainstorming* com a participação de servidores do núcleo de Receita da área de orçamento, da Corregedoria-Geral da Justiça e eventualmente de representantes dos Conselhos que gerem os Fundos, na qual serão levadas ideias práticas para o desenvolvimento de **ações de incremento de receita**, que posteriormente serão analisadas, seguindo critérios parecidos com a priorização de projetos/iniciativas, ou seja:

- Levantamento de dados e possibilidades de aplicação;
- Desenvolvimento de plano de ação e previsões de arrecadação;
- Tabulação de dados e formalização dos projetos; e
- Apresentação dos Projetos ao Comitê de Liderança, formado por integrantes da Administração do Tribunal, para aprovação.

Após a priorização destes projetos a serem implantados no próximo ano, a estimativa de receita do Tribunal estará significativamente mais robusta.

## 2.4.2. Estimar as despesas de custeio do TJ para o próximo exercício

O **gestor de cada entidade consumidora, Foros ou unidades funcionais**, em conjunto com os **gestores de pacotes de despesas**, são responsáveis por revisar e estimar suas respectivas despesas para o próximo exercício.

O acompanhamento mensal do desempenho de cada entidade consumidora comparativamente, tendo em vista um parâmetro comum, facilita a estimativa à medida que se tem o conhecimento temporal das despesas, entendem-se as sazonalidades e os principais problemas que cada entidade enfrenta e que conseqüentemente o impede de ter saltos de desempenho na diminuição dos seus gastos.

No universo do Tribunal, existe uma série de despesas conhecidas, é ainda normal que surjam ao longo do exercício novas despesas, o importante neste contexto de estimar as despesas, é dar atenção, prioritariamente, àquelas que têm maior impacto no planejamento orçamentário, e para estas deve haver a **estipulação de metas**. Para estipulação e consolidação desta meta, tem-se dois momentos: definição de meta preliminar pelo Tribunal e negociação/consolidação de metas junto às entidades consumidoras. Eles serão tratados mais a frente, no tópico relacionado a **metas orçamentárias**.

## 2.5. Revisar estimativa de despesas de investimento e elaborar proposta de projetos e atividades apresentando seu respectivo orçamento (Diretores)

Entre a 1ª e a 2ª RAE do ano (março a junho), cada **diretor responsável** por uma determinada área de conhecimento e processos no tribunal é responsável por revisar a proposta de iniciativas construída no portfólio do PPA, sejam elas processos/atividades ou projetos de investimento, no seu respectivo orçamento, bem como elaborar propostas de novos projetos apontados na 1ª RAE, em março.

Por isso, esta etapa está dividida em duas partes:

2.5.1 Revisão da memória de cálculo do projeto aprovado no PPA

2.5.2 Elaboração de proposta de novo projeto para o exercício seguinte

### 2.5.1. Revisão da memória de cálculo do projeto aprovado no PPA

A **experiência adquirida nos exercícios anteriores** permite aos Diretores responsáveis pela construção da memória de cálculo inicial dos projetos aprovados no PPA a **revisão adequada das estimativas de despesas** para a implantação desses projetos.

Ao longo da execução dos projetos do PPA e do desembolso previsto e realizado dos mesmos, o Diretor responsável pelo projeto deve atualizar a memória de cálculo da respectiva iniciativa. Essa ação trata-se da atualização de determinadas estimativas de despesas contidas na **memória de cálculo do projeto**, como despesas de pessoal, custeio e investimentos para execução e implantação dessas iniciativas.

O principal objetivo não é distorcer a previsão, e sim dar maior assertividade nas estimativas e conseqüente uso adequado do orçamento para outros projetos que eventualmente são criados ao longo do exercício, durante o acompanhamento da execução orçamentária.

### 2.5.2. Elaboração de proposta de novo projeto para o exercício seguinte

Como dito anteriormente, é comum que novas demandas surjam em cada exercício, seja em razão das metas prioritizadas no Encontro Nacional do Judiciário, ou até uma demanda de nova gestão do Desembargador-Presidente ou da realidade do Estado. Por isso, essas novas demandas que venham a ser propostas pelas áreas técnicas devem observar a mesma lógica de construção das iniciativas descritas no PPA, devendo observar:

- As iniciativas em andamento no tribunal e seus resultados;
- Planejamento Estratégico do Tribunal;
- Estratégia do Judiciário Nacional.

Esses novos projetos que podem ter surgido na discussão da 1ª RAE devem seguir a estrutura de construção dos projetos elaborados no PPA. Após a descrição dessas atividades, os projetos serão priorizados na 2ª RAE do ano.

- Elaboração da **memória de cálculo** com as estimativas de despesas de pessoal, custeio e investimentos para execução e implantação
- Previsão e execução de desembolso ao longo do saldo de anos de vigência do PPA;
- Objetivo estratégico vinculado à iniciativa e impacto social;
- Revisão da análise de viabilidade ou justificativa da necessidade dessa proposta, se houver a necessidade.

## 2.6. Priorizar projetos para execução no exercício seguinte conforme a previsão de receitas e despesas na 2ª RAE

A 2ª Reunião de Avaliação da Estratégia (RAE), que ocorre em junho, acontece com os mesmos atores informados anteriormente. Desta vez, o principal foco é trabalhar na **priorização de iniciativas** que foram atualizadas do portfólio do PPA e também de novas demandas que tenham surgido ao longo do último exercício, a fim de **construir a proposta de LOA** do TJ, observando as estimativas de despesas e receitas.

Para que essa **reunião de priorização** aconteça de forma mais objetiva, elas **podem ser realizadas separadas por grupos temáticos**, nos quais os Diretores envolvidos em determinado assunto priorizem, com a presença da Presidência e das Assessorias de Orçamento e de Estratégia, aqueles projetos que estão alinhados às análises quantitativas e qualitativas, bem como com o Planejamento Estratégico do TJ.

Durante as reuniões, ou a própria RAE, é importante que a área de estratégia faça uma apresentação geral do alinhamento do portfólio global de iniciativas com os objetivos e indicadores do planejamento estratégico do tribunal e do Judiciário Nacional. A área de orçamento pode fazer uma breve descrição das previsões de receita, com base nas experiências do próximo exercício e dos relatórios que são típicos desse período.

Essa ação é importante para que as priorizações sejam feitas observando o alinhamento com a estratégia e também o cenário orçamentário mais real, dadas as dificuldades de se estabelecer uma previsão de um plano de quatro anos.

Ao final da 2ª RAE, por grupos temáticos, ou não, o tribunal é capaz de listar as **iniciativas que compõem a proposta da Lei Orçamentária Anual (LOA)**. Para isso, critérios de priorização podem ser definidos, sempre observando as metas orçamentárias de despesas e receitas listadas anteriormente. Podem ser critérios de priorização:

- Alinhamento da iniciativa aos indicadores do Planejamento Estratégico;
- Alinhamento da iniciativa com os macrodesafios do Judiciário;
- LDO aprovada;
- Estimativa de despesa;
- Redução do congestionamento;
- Entre outras.

A fim de oferecer mais assertividade e segurança para o tribunal, a elaboração da PLOA pode considerar previsões de cenários: otimista, pessimista e desejável.

Para elaboração de cenários é necessário a manipulação de variáveis, uma vez estas variáveis tendo sido definida, bem como: inflação, aumento da taxa Selic, remuneração de produtos financeiros como CDB, etc. Elas devem ser

parametrizadas no sistema ou em um excel de modo que, cenários possam ser criados no momento de elaboração, acompanhamento e revisão do orçamento.

A consolidação destes novos cenários devem ser analisados e devem suportar então as decisões de alocação de recursos financeiros dentro do tribunal.

## 2.7. Consolidar e enviar PLOA do Judiciário ao Legislativo

Em julho, ocorre a conhecida elaboração da proposta de Lei Orçamentária (LOA), que pressupõe a **consolidação das iniciativas prioritizadas**, contendo o detalhamento da memória de cálculo de cada iniciativa e a verificação do seu alinhamento com a estratégia, além disso, abrange a consolidação das previsões de receitas e despesas e a LDO aprovada para o exercício.

Esta etapa não contempla apenas a formalização de um documento com a proposta da PLOA do TJ que será **aprovada pelo Tribunal Pleno** e posteriormente pelo Legislativo do Estado. Ele também passa pela avaliação de determinados órgãos colegiados consultivos como:

- Conselhos de Fundos de Reparelhamento e outros eventuais existentes no TJ;
- Conselho Consultivo de Administração.

Em geral, os Conselhos que gerem os Fundos, como o de Reparelhamento e o de Depósitos Judiciais, por exemplo, proferem um parecer final sobre as iniciativas que envolvem investimento com verbas desses locais. No caso do Fundo de Reparelhamento, por exemplo, representantes externos, como a OAB, compõe o colegiado e são ótimos representantes dos clientes do serviço jurisdicional e que atuam na indicação de projetos que na visão deles trará bons resultados para o jurisdicionado.

O Conselho Consultivo, formado por Desembargadores e Juizes que analisam a documentação, fazendo contribuições para a aprovação do Tribunal Pleno do TJ, para os Tribunais que os envolvem nessas questões. Ao final, a PLOA é então enviada ao Legislativo para a votação e aprovação orçamentária, que ocorrerá até o fim do exercício, geralmente em dezembro.

## 2.8. Ajustar aplicação do orçamento conforme a LOA aprovada e definir metas orçamentárias

Em dezembro, o Legislativo aprova o orçamento do Estado para o próximo exercício. Geralmente o orçamento aprovado difere do valor indicado na proposta de LOA, enviada em julho pelo Poder Judiciário do Estado. Por isso, duas ações são necessárias neste momento:

2.8.1 Ajustar a aplicação do orçamento conforme a LOA aprovada

2.8.2 Definir metas orçamentárias para o próximo exercício

### 2.8.1. Ajustar a aplicação do orçamento conforme a LOA aprovada

É muito comum que o valor da dotação orçamentária aprovada seja diferente do valor previsto na PLOA, por isso o tribunal deve iniciar a preparação do próximo exercício com os ajustes de aplicação do orçamento, observando a dotação aprovada.

As experiências de contingenciamento e cancelamentos do exercício corrente podem ser observadas como insumos para o ajuste da LOA aprovada para o próximo exercício. Ou seja, consideram o cenário de receitas e despesas do



Estado que venham a influenciar a alocação dos recursos orçamentários nas iniciativas e atividades do próximo exercício.

Neste cenário de ajustes, a racionalização das receitas e despesas é um dos meios possíveis para assegurar o resultado pretendido no próximo ano. É importante ressaltar que nem todas as despesas monitoradas pelo Tribunal possuem **metas de corte**, ou seja, nossa base de redução de despesas pode ser mais ampla se assim desejarmos, o que detalharemos a seguir.

Para o ajuste, o tribunal **deve considerar as memórias de cálculo** efetuadas para cada projeto, priorizando iniciativas e podendo estabelecer um projeto chamado de “guarda-chuva”.

Esse **projeto guarda-chuva** trata-se de uma ação orçamentária gerida pelas áreas de orçamento e de estratégia, que reúne as alocações previstas, mas que não serão mais necessárias, em uma ação orçamentária geral, que denominaremos para fins explicativos de “projeto guarda-chuva”. As reuniões de análise da estratégia, que estão descritas na etapa 3 deste material, são eventos ideias para a discussão de uma redistribuição orçamentária, que pode ser realizada observando alguns critérios ou requisitos, tais como:

- Alinhamento com os objetivos estratégicos;
- Alinhamento com as metas nacionais ou do Judiciário;
- Viabilidade financeira;
- Esforço de implantação;
- Disponibilidade de recursos;
- Impacto na sociedade e no jurisdicionado;
- Entre outros.

Importante ressaltar a importância da interação do tribunal com o Poder Legislativo e o Ministério Público na negociação do orçamento junto ao Poder Executivo, para demonstrar a relevância de determinados programas considerados fundamentais para uma boa execução das atividades do Tribunal, buscando sempre uma maior efetividade da justiça.

### 2.8.2. Definir metas orçamentárias para o próximo exercício

Metas são os caminhos traçados de evolução individual de indicadores para que o Tribunal consiga atingir o seu objetivo estratégico.

Como já foi citado anteriormente, ao adotarmos um modelo de GMD e GMR para elaboração e, sobretudo, controle do orçamento, é fundamental a definição e consolidação de metas, estas metas podem ser contratuais ou de consumo. As **metas contratuais** são definidas a partir da revisão de contratos, contratos são caracterizados pelo fornecimento repetitivo de serviço ou materiais, dentro de condições comerciais pré-definidas e podem ser formais ou informais, o objetivo de revisá-los é identificar possibilidades de renegociação, reduzindo potencialmente os preços cobrados. Algumas das estratégias de renegociação são citadas abaixo:

- Cotações competitivas;
- Concentração de negócios;
- Compra de ocasião;
- Consignação de estoques;
- Benchmarking externo;
- Compromisso de longo prazo, etc.

Já as **metas de consumo** estão diretamente ligadas às estimativas de despesas. O tribunal, baseado no padrão de consumo/gasto histórico e almejado para cada o grupo (Foros ou unidades funcionais), define as metas preliminares, elas devem levar em consideração o padrão de consumo/gasto do grupo com relação a cada rubrica, e ainda a infra estrutura de cada entidade consumidora, bem como a presença de lâmpadas de led, presença de elevadores,

dispositivos de presença, etc. Importante lembrar que as metas não devem ser baseadas em valores extremos, mas devem ser ao mesmo tempo desafiadoras dentro da realidade de cada entidade consumidora.

A meta preliminar é o primeiro corte, posteriormente tem-se o segundo momento, onde é feito o que comumente é denominado de corte político. Assim, definidas as metas preliminares, elas são então repassadas para os Gestores de Pacotes e Entidades. O gestor de entidade, que pode ser o Gestor do Foro, Gestor funcional, etc; negocia valores para todos os seus pacotes de despesas, enquanto o Gestor de Pacote negocia as metas entre cada entidade. Ou seja, **as metas são fechadas nos Foros e nos pacotes de despesas da matriz.**

O repasse e negociação destas metas podem ocorrer mediante reunião agendada ou a critério do Tribunal, o mesmo pode repassar a meta preliminar para cada gestor de entidade e dar um prazo para os mesmos apresentarem sua nova proposta de meta, tendo em vista suas particularidades e dificuldades. Porém, devido a importância desta etapa do processo, sugerimos uma reunião com a presença física dos gestores de pacotes e entidades, pois é nesta negociação que o Tribunal consegue ganhar o comprometimento dos mesmos com relação ao atingimento da meta. A ideia de incluir para responsabilizar é importantíssima neste momento.

À medida que estas metas contratuais ou de consumo são definitivamente ajustadas, têm-se então os indicadores que passam a ser acompanhadas por um Rito de Gestão periódico, o qual será tratado mais a frente.

Importante ressaltar que a análise de cenários pode ser utilizada também neste momento, considerando suportando assim a realocação de recursos tendo em vista os valores aprovados na LOA.



# ETAPA 03

### 3. ACOMPANHAMENTO ESTRATÉGICO DO ORÇAMENTO

O cenário de execução orçamentária dos órgãos é muitas vezes **influenciado pela oscilação do cenário econômico do Estado**, que em virtude de algumas frustrações de receitas gera um impacto final na dotação inicial prevista para o exercício, após a aprovação da Lei Orçamentária Anual (LOA) daquele órgão.

Desta forma, a gestão mais eficiente dos recursos orçamentários da dotação líquida deve ser realizada de forma contínua e transparente. Por isso, uma das ferramentas que auxilia nessa operação é a gestão matricial de despesas, na qual são determinados **padrões de consumo de determinadas despesas de custeio** que são **aplicadas a unidades semelhantes, comparando o uso desses recursos**.

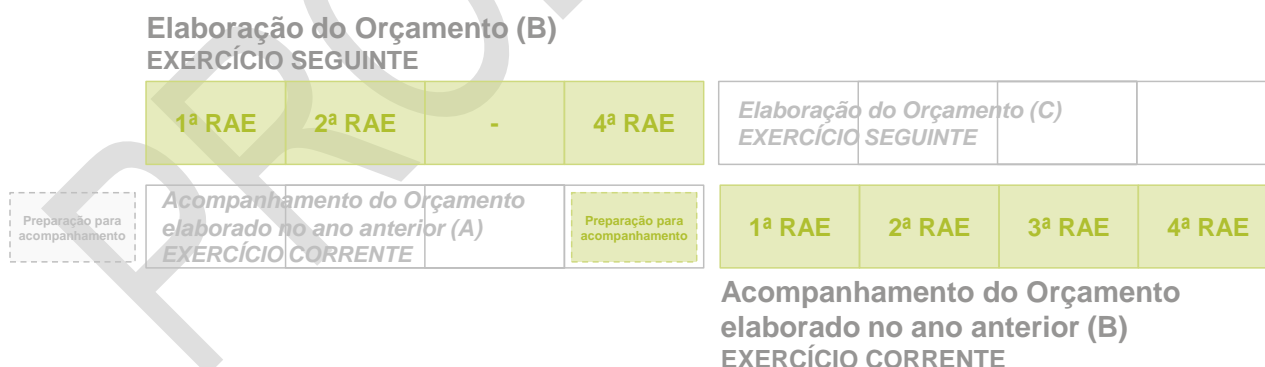
De forma análoga a esse contexto de transparência e isonomia de alocação de recursos orçamentários para despesas de custeio, encontra-se a tentativa de determinados órgãos em estimular a **gestão de receitas próprias**. Muitas vezes, com os contingenciamentos e eventuais cancelamentos de dotação, o Tribunal possa minimizar o impacto a partir do estímulo a identificação de oportunidades de receitas.

Para que esse resultado de uso eficiente do recurso público e a tentativa de redução do impacto de restrições orçamentárias por meio do estímulo à geração de receita seja atingido, o **controle periódico desse desembolso e arrecadação, deve ser feito alinhado ao monitoramento dos resultados estratégicos**.

O monitoramento nada mais é do que uma análise histórica e atual de informações, que auxiliam na tomada de decisão. Essa análise de informações subsidia o processo decisório de realocação orçamentária, ajustes de metas orçamentárias e acompanhamento dos resultados estratégicos de forma eficiente.

No caso dos Tribunais, as Reuniões de Análise da Estratégia (RAE) são marcos temporais periódicos que permitem que esse acompanhamento e ajuste orçamentário seja realizado conjuntamente e de maneira estratégica. Como os processos de controle orçamentário também possuem periodicidades iguais às RAEs (trimestral), é importante que as decisões tomadas em relação ao cenário orçamentário estejam guiadas por um direcionamento estratégico, ou seja, pelo Planejamento Estratégico.

Esta etapa tratará de como o orçamento elaborado na etapa anterior começa a ser executado e controlado no exercício em que ele foi previsto, iniciando a preparação da execução no ano anterior (o mesmo de elaboração da LOA).



**Figura 8** - Ciclos de elaboração e execução de orçamento em um Tribunal

Dentro do processo de acompanhamento da execução do orçamento, todas as RAEs do ano seguem um mesmo escopo, diferente da visão de elaboração do orçamento, que concentra nas duas primeiras RAEs a discussão sobre como a proposta de LOA deve ser elaborada, levando em consideração, também, a execução do orçamento atual. A figura a seguir ilustra os principais conteúdos abordados em cada uma das RAEs no tocante a esses dois processos:



Figura 9 - Integração dos processos de elaboração e controle do orçamento nas RAEs

Por fim, para nortear a descrição das atividades a seguir, o seguinte cronograma de acompanhamento da execução orçamentária pode ser resumido na figura abaixo, onde cada RAE é antecedida de uma coleta de informações que nortearão a avaliação da execução e as discussões de redistribuição orçamentária.



\*RAE – Reunião de Acompanhamento da Estratégia

Figura 10 - Cronograma de acompanhamento do orçamento em um Tribunal Estadual

### 3.1. Atualizar matriz orçamentária de despesas e receitas

Em dezembro, a área orçamentária do Tribunal que efetua o controle de despesas e receitas prepara o acompanhamento da execução orçamentária do próximo exercício atualizando a matriz de despesas e receitas.

Eventualmente, novas categorias de despesas e receitas podem surgir de um exercício para o outro, principalmente nos primeiros anos de utilização desta metodologia de controle comparativo de despesas e receitas. Além disso, parâmetros e indicadores de medição e comparação da utilização ou geração de recursos podem merecer algum ajuste, seja em razão da falta de plenitude de representação do gasto/receita, ou até em subdimensionamento dos parâmetros estipulados.

Para que essa atualização ocorra de forma mais clara e participativa, recomenda-se que representantes da Alta Administração do Tribunal e os principais atores envolvidos no processo, bem como gestores de pacotes, gestores de entidades, equipes que fazem acompanhamento das despesas e receitas do tribunal, participem do encontro.

Nestas reuniões, deve ser realizada uma revisão da matriz de despesas e sua gestão, se necessário, gerando ações como, por exemplo:

- Separação ou reenquadramento (quanto já existir a separação) de Foros ou entidades consumidoras em grupos;
- Ajuste pontual nas referências de consumo/gasto;
- Inserção de indicadores complementares de análise;
- Criação de novas rubricas de despesa para acompanhamento; e
- Mudanças críticas de regulação que exijam participação ativa dos servidores na redução de despesas.

Ainda neste encontro, recomenda-se uma reunião de *brainstorming* para definir projetos ou iniciativas que venham diminuir a evasão ou incrementar as receitas no Tribunal, como já citado na etapa 2.

### 3.2. Acompanhar execução do orçamento, despesas e receitas, e redistribuir valores a cada RAE do ano

As Reuniões de Análise da Estratégia (RAE) são **marcos gerenciais importantes** para o atingimento de resultados estratégicos do Tribunal. Em paralelo a esses encontros quadrimestrais, é possível identificar um processo periódico de mesma frequência em relatórios financeiro-contábeis, que são apresentados pela área orçamentária ao Estado.

Por isso, a utilização dessas reuniões de acompanhamento estratégico para alinhar com os principais gestores do Tribunal a aplicação orçamentária é um ganho potencial para uma gestão orçamentária estratégica. Desta forma, **todas as quatro RAEs do ano devem conter os seguintes tópicos** a serem analisados do ponto de vista de execução orçamentária do exercício corrente:

3.2.1 Verificação do montante planejado e executado até o momento

3.2.2 Acompanhamento comparativo de despesas e receitas e atingimento de metas orçamentárias

3.2.3 Redistribuição orçamentária a partir das memórias de cálculo e do planejado e executado

#### 3.2.1. Verificação do montante planejado e executado até o momento

Esta atividade de controle costuma ser uma prática plenamente executada em todos os órgãos públicos, sobretudo nos tribunais. Essa verificação compreende na coleta de informações das despesas executadas por categoria e por demandante, conferindo se o valor procede ao valor e destinatário previsto no planejamento.

Cabe ressaltar, que o controle desse indicador de execução sobre o planejado, é feito em conjunto da verificação do cronograma de desembolso e por isso é interessante de observar as despesas que foram empenhadas e já estão previstas para serem executadas ao longo do exercício.

Neste momento, o Diretor já deve estar munido das atualizações nas memórias de cálculo das despesas que estão previstas sob sua responsabilidade, a fim de que sejam apresentadas e até redistribuídas entre outras iniciativas.

### 3.2.2. Acompanhamento comparativo de despesas e receitas e atingimento de metas orçamentárias

Após a definição e consolidação de metas, bem como a criação dos planos de ação para garantir o atingimento das metas, a próxima etapa é o acompanhamento dos indicadores de cada rubrica de despesa, a fim de observar o impacto dos planos de ação no atingimento global das metas do Tribunal.

O acompanhamento é feito observando a comparação de resultados entre entidades do mesmo grupo (ressaltando que a priori, pelo menos para o primeiro ano, sugerimos considerar todos os Foros em um mesmo grupo a fim de simplificar o processo de implantação do GMD e tornar a separação dos grupos para o próximo ano mais assertiva). Ou seja, a base de **comparação do grupo** é determinada pelos **75% melhores resultado** do cálculo de um determinado item ou indicador **de uma Foro** do grupo. Essa base estabelece uma matriz de entidades do mesmo grupo que torna a gestão transparente e comparável. Bem como mostra a figura abaixo:

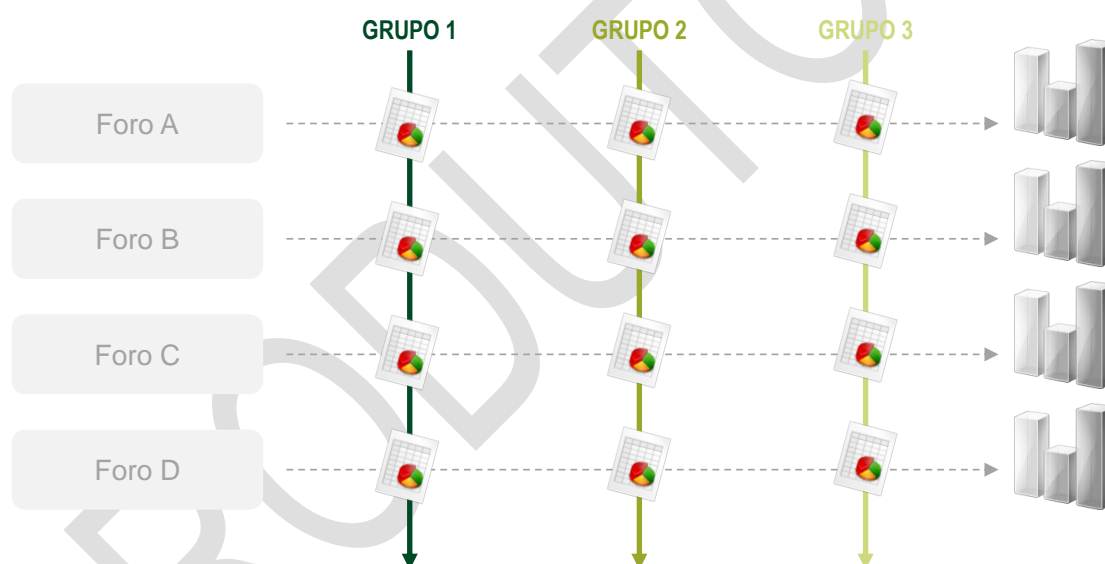


Figura 11 - Exemplo de controle comparativo de foros ou fóruns

Para a execução do gerenciamento matricial, algumas atribuições devem ser distribuídas, por exemplo:

TRIBUNAL DE JUSTIÇA OU COMITÊ	GESTOR DE ENTIDADE	GESTOR DE PACOTE (TÉCNICO)
<ul style="list-style-type: none"> <li>Responsável por atualizar e disponibilizar a Matriz de Despesa - Acompanhamento</li> <li>Elaborar relatórios e gráficos que fomentem as intervenções a serem realizadas nos Foros</li> <li>Disponibilizar material de boas práticas</li> <li>Validar e acompanhar os planos de ação criados</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Negociar as metas preliminares dentro da hierarquia de sua Entidade;</li> <li>Negociar as demandas de alterações nas metas preliminares de sua Entidade com os Gestores Técnicos de Pacote;</li> <li>Aplicar os padrões determinados na sua Entidade e acompanhar a evolução de suas despesas;</li> <li>Coordenar a implementação de ações que busquem o alcance das</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Conhecer o que é lançado em cada conta e as Entidades consumidoras;</li> <li>Identificar indicadores para avaliar o desempenho das entidades e permitir o estabelecimento de metas;</li> <li>Identificar as melhores práticas;</li> <li>Propor metas preliminares desafiadoras;</li> <li>Negociar metas e padrões com as entidades;</li> <li>Acompanhar os resultados,</li> </ul>



	<ul style="list-style-type: none"> <li>metas dentro de sua Entidade;</li> <li>Elaborar o "Relatório de Anomalia" em caso de não cumprimento da meta em sua Entidade.</li> </ul>	assessorando as entidades nas medidas pontuais e propondo medidas organizacionais para o equilíbrio das contas.
--	---	---

O acompanhamento ocorre da seguinte forma: o Tribunal de Justiça consolida as informações das entidades localizadas em sistemas de informação em registros mensais. Caso o Tribunal julgue necessário, as informações podem ainda ser **validadas** pelo responsável pelos dados da entidade, ou apenas **utilizada a premissa de que os dados do sistema são os corretos** e não necessitam de validação por parte da entidade. Cabe ressaltar que para os Tribunais que não dispõe de informações em sistemas informatizados, o envio das informações ao Tribunal deve ser feito pela entidade mensalmente.

O tribunal, de posse dessas informações, alimenta a **matriz de acompanhamento** e monitora o desempenho das entidades a partir do cruzamento dos indicadores de **consumo** e **preço** das diversas entidades, analisando-as **dentro do seu grupo e situação**.

Por meio desta comparação e transparência, o tribunal é capaz de ressaltar as lacunas entre o realizado e o previsto, motivando as entidades a melhorarem seus hábitos e infra estrutura, a fim de alcançar a redução de gastos e atingimento dos padrões de consumo de referência do grupo. A disponibilização dessas informações e o tratamento com planos de ação são essenciais neste momento.

A partir da alimentação da matriz de acompanhamento, as entidades terão acesso ao painel de gestão, que contém:

- Resultados dos indicadores de despesas das entidades do grupo;
- Resultados dos demais indicadores complementares das entidades do grupo;
- Gráficos de Gestão à Vista; e
- Relatórios comparativos por Grupo.

Este material auxiliará as entidades a identificarem as necessidades de correção de trajetória além de facilitar o entendimento das causas do seu maior gasto ou consumo em comparação a outras do mesmo grupo. Neste sentido, o acompanhamento de Banco de Boas Práticas podem auxiliar nesta análise.





GRUPO 1					
Foro	Meta de consumo	Realizado	Resultado	%	Status
Foro A	70,8	68	-2,8	-4%	
Foro B	70,8	71	0,2	0%	
Foro C	70,8	50	-20,8	-29%	
Foro D	70,8	48	-22,8	-32%	

Figura 12 - Exemplo de controle comparativo de foros ou fóruns

Para dinâmica de análise algumas ferramentas podem ser utilizadas:

- **Método dos "Por Quês?":** estimulando o questionamento de procedimentos e quebra de paradigmas relacionados a atividades burocráticas do dia a dia, como por exemplo, a certificação de prazo duplicada, que é feita em carimbo e em registro no sistema.

- **Diagrama de causa e efeito:** também conhecido como espinha de peixe, o método tenta estudar a causa-raiz de um determinado problema, ajustando os problemas nas causas para se evitar que o problema ocorra novamente. Por exemplo, em um caso no qual as correspondências para a capital sempre voltam, identificar qual o motivo do retrabalho: seria o endereço do remetente cadastrado incorretamente? Ou o tipo de remessa feito de forma incorreta?
- **Diagrama de Pareto:** trata-se da aplicação de um gráfico de barras que ordena em ordem decrescente as frequências das ocorrências (causas) e permite a localização de problemas vitais e a eliminação de futuras perdas. Em uma secretaria o volume de retrabalho por procedimento pode ser um ótimo indicador, assim como, o total de despachos, certidões, agendamentos, correspondências refeitas.

Todos eles têm como função mostrar a relação entre um conjunto de causas (processo) que provoca um ou mais efeitos. Na análise dos desvios dos resultados, estes auxiliam na identificação das causas fundamentais, a partir das quais são definidas as ações corretivas a serem incluídas nos planos de ação.

Enfim, no momento de identificar causas e pensar em soluções que nos levem a um melhor resultado, devemos sempre que possível recorrer às boas práticas das entidades no Grupo. As boas práticas nos permitem ter um caminho de aprendizagem mais curto, pois aprendemos com os erros e acertos de outros que possuem uma realidade bem próxima a nossa, sem demandar o mesmo tempo e custo.

Vale ressaltar que as soluções apontadas nesta análise podem ser três tipos:

- Ações preventivas ou corretivas para ajustar a forma de execução dos gastos em cada entidade;
- Melhorias contínuas a serem implantadas e padronizadas; ou
- Melhorias estruturantes, que demandarão um novo projeto que será priorizado em um novo ciclo do Tribunal de Justiça, bem como aquisição de nova ferramenta de TI, mudança de fornecedor do serviço, renovação de equipamentos que consumam menos energia, etc.

O plano de ação contém ações preventivas ou corretivas, que por sua vez devem ser descritas em atividades claras e objetivas, que oportunizem a efetiva melhoria do consumo de recursos financeiros ou incremento de receita. Além disso:

- Devem possuir prazos bem determinados de forma incentivar o seu início e término, mas que sejam também exequíveis; e
- Responsável definido e ações com apenas um dono, evitando assim mal entendidos

elo group PLANO DE AÇÃO						
						ATUALIZAÇÃO
MELHORIA	STATUS	RESPONSÁVEL	INÍCIO	TÉRMINO	OBSERVAÇÕES	
Ação	<input type="radio"/>					
1.1	<input type="radio"/>					
1.2	<input type="radio"/>					
1.3	<input type="radio"/>					
1.4	<input type="radio"/>					

Figura 13 - Exemplo de plano de ação

Tão logo, os planos de ações preventivos ou corretivos sejam definidos, a entidade em parceria com o gestor de pacote deve repassá-lo ao Tribunal de Justiça. Este acompanha a execução das atividades lá descritas em conjunto com os outros dois atores citados anteriormente.

Durante a operacionalização das ações, mensalmente reuniões para análise da efetividade dos planos de ação devem ser realizadas. Para estas reuniões, deve haver a construção de relatórios simples e objetivos que permitam uma visibilidade gerencial da situação das ações que estão sendo implementadas, e que registrem eventuais ideias e boas práticas provenientes do monitoramento, tornando mais eficiente o dispêndio dos recursos financeiros.

Por fim, estas análises periódicas devem ser vistas como rituais de gestão que sustentam o bom funcionamento do tribunal e com isto assegura a eficiência e autonomia do órgão. Desta forma, seu grande desafio é manter uma cultura de melhoria contínua entre todos os colaboradores das entidades, para que mesmo após a implantação do modelo de alocação de recursos orçamentários, todos continuem a refletir sobre a melhor maneira de economizar e alcançar autonomia financeira.

### **3.2.3. Redistribuição orçamentária a partir das memórias de cálculo e do planejado e executado**

Durante a RAE, o tribunal discute os pontos que mereçam destaque com base na análise dos indicadores estratégicos, acompanhamento comparativo de despesas e receitas, e de execução orçamentária. Neste momento, as alterações de orçamento, realizadas por meio de contingenciamentos e cancelamentos, por exemplo, são levadas em consideração para subsidiar a necessidade de uma redistribuição orçamentária.

O primeiro passo já realizado, de identificação do executado sobre o planejado (utilizando as estimativas das memórias de cálculos e cronogramas de desembolso dos projetos que compõe o PPA), em conjunto com as informações sobre o atingimento dos resultados estratégicos do trimestre, são insumos fundamentais para a redistribuição de orçamento entre projetos e atividades.

Os Diretores ou responsáveis por cada projeto podem atualizar as memórias de cálculo de seus projetos, identificando superávits ou déficits orçamentários, que precisariam ser tratados via suplementação ou projetos “guarda-chuva”. Esse projeto guarda-chuva trata-se de uma ação orçamentária gerida pelas áreas de orçamento e de estratégia, que reúne as alocações previstas, mas que não serão mais necessárias, em uma ação orçamentária geral, que denominaremos para fins explicativos de “projeto guarda-chuva”.

O tribunal **aloca recursos no projeto guarda-chuva e eventualmente os distribui entre outros projetos e atividades**. As reuniões de análise da estratégia são eventos ideais para a discussão de uma redistribuição orçamentária, que pode ser realizada observando alguns critérios ou requisitos:

- Alinhamento com os objetivos estratégicos;
- Alinhamento com as metas nacionais ou do Judiciário;
- Viabilidade financeira;
- Esforço de implantação;
- Disponibilidade de recursos;
- Impacto na sociedade e no jurisdicionado;
- Entre outros.

Recomenda-se que a redistribuição de orçamento entre os projetos e atividades seja feita mediante o ajuste nas memórias de cálculo, a fim de que se estabeleça uma memória orçamentária que venha a contribuir nos exercícios posteriores.

Neste momento, em razão de questões externas, novos projetos e atividades podem ter surgido ao longo do segundo trimestre do ano e com as experiências de cancelamentos, suplementações ou contingenciamentos, o tribunal se prepara para mais um trimestre. Este também é o momento de se avaliar e priorizar segundo os critérios definidos anteriormente se as determinadas iniciativas serão aplicadas no exercício corrente ou para o próximo.

#### **4. Avaliar e divulgar resultado da execução orçamentária e atingimento das metas do ano**

O rito estabelecido para o acompanhamento da execução orçamentária e atingimento de metas não muda, ele basicamente se repete durante os trimestres do ano com sutis variações.

Entretanto o último rito do ano, em meados de novembro/dezembro é substancialmente diferente no que tange a celebração e reconhecimento dos resultados alcançados pelos Foros ou entidades consumidoras de recursos.

As premissas centrais que conduziram o método de alocação de recursos orçamentários foram as de que: cada entidade ou Foro recebeu os recursos de acordo com sua demanda, prioridade e disponibilidade de verba e seriam comparados tendo em vista um parâmetro de despesa em comum. Sendo assim, qualquer diferença significativa entre orçado e previsto poderia ser explicada por diferentes práticas de gestão, planejamento, execução e controle. Com base nestas premissas, o tribunal por meio de todos os resultados parciais dos trimestres anteriores e fundamentando no fechamento do último rito de acompanhamento do ano deve analisar e divulgar o resultado anual da execução orçamentária e atingimento das metas.

Para tanto é necessário que o tribunal analise cumulativamente as lacunas existentes entre orçado e previsto e faça um ranking das entidades ou Foros que tiveram a menor lacuna, considerando também o fato de ter havido ou não necessidade de suplementação, complementação, contingenciamento, criação de planos de ação corretivo de trajetória, etc.; estas questões devem ser pontuadas pelo comitê orçamentário.

Após divulgação do ranking os três melhores centros de custo devem ser publicamente reconhecidos e recompensados pelo bom desempenho. As recompensas podem ser ou não financeiras e devem ser ajustadas a realidade de cada tribunal. Sugerimos que o tribunal realize uma pesquisa de motivação para entender quais são as recompensas mais valorizadas pelos servidores e que podem ser adotadas para aumentar a satisfação e motivação dos mesmos para as metas a serem assumidas no próximo ano.



Banco Mundial

elogroup▶