

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS**  
**FACULDADE DE ADMINISTRAÇÃO, CIÊNCIAS**  
**CONTÁBEIS E ECONOMIA (FACE)**  
**CONTROLADORIA E CONTABILIDADE APLICADA AO**  
**SETOR PÚBLICO**

**A QUALIDADE DO GASTO PÚBLICO: ANÁLISE DA DESPESA COM**  
**PESSOAL E LOCAÇÃO DE MÃO DE OBRA NO PODER JUDICIÁRIO**  
**DO ESTADO DE GOIÁS**

**NOÊMIA MARQUES DIOLINDO MAREGA**

**GOIÂNIA/GOIÁS**

**2017**

## RESUMO

O presente artigo tem como objetivo analisar as despesas com pessoal na utilização de recursos do repasse do Tesouro Estadual e das despesas com locação de mão de obra dos recursos dos Fundos no Poder Judiciário do Estado de Goiás. Para tanto, foram analisados os demonstrativos sobre informações de pessoal publicados no portal da transparência do Tribunal de Justiça do Estado de Goiás, Relatórios de Gestão Fiscal e os demonstrativos do Balanço Geral do Estado de Goiás disponibilizados no sítio da Secretaria da Fazenda do Estado de Goiás e ainda, autorizado pela Diretoria Financeira, foram realizadas consultas orçamentárias, financeiras e contábeis no Sistema Orçamentário e Financeiro do Intragoiás – SIOFInet, das unidades orçamentárias do Judiciário do Estado de Goiás, onde foram analisadas, por unidade, as evoluções do repasse do recurso do Tesouro Estadual, dos ingressos dos recursos dos Fundos e os gastos no âmbito da qualidade fiscal. As análises demonstraram a crescente despesa com pessoal e encargos do repasse do Tesouro Estadual e locação de mão de obra dos ingressos dos Fundos do Poder Judiciário de 2009 a 2016.

**Palavras-chave:** Despesas com pessoal, pessoal e encargos, locação de mão de obra.

## 1. INTRODUÇÃO

O Tribunal de Justiça do Estado de Goiás – TJGO, em seu Plano Estratégico traça diretrizes para o sexênio 2015-2020, em atendimento à Resolução n.º 198/2014, do Conselho Nacional de Justiça – CNJ. Assim, é Diretriz Estratégica, aplicável a todos os órgãos do Poder Judiciário, zelar pelas condições de saúde de magistrados e servidores, com vistas ao bem-estar e à qualidade de vida no trabalho.

As ações do Governo estão estruturadas em programas orientados para a realização dos objetivos estratégicos definidos no Plano Plurianual – PPA para o período de quatro anos. “A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios estabelecerão, em atos próprios, suas estruturas de programas, códigos e identificação, respeitados os conceitos e determinações nela contidos” (art. 3º da Portaria nº 42, de 14 de abril de 1999, do Ministério de Estado do Orçamento e Gestão – MOG). Significa que todos os entes devem ter suas atividades organizadas por programas, mas cada um estabelecerá sua estrutura própria de acordo com a referida Portaria.

O Tribunal de Justiça do Estado de Goiás está inserido no PPA do Governo de Goiás com o Programa 1005, sobre efetividade na Prestação Jurisdicional e sua área de atuação é a

gestão pública transparente, de tipo finalístico. A efetividade na prestação jurisdicional tem como objetivos assegurar: garantia dos direitos de cidadania; combate à corrupção e à improbidade administrativa; celeridade e produtividade na prestação jurisdicional; adoção de soluções alternativas de conflito; gestão das demandas repetitivas e dos grandes litigantes; impulso às execuções fiscais e cíveis; aprimoramento da gestão da justiça criminal; melhoria da gestão de pessoas; aperfeiçoamento da gestão de custos; instituição da governança judiciária e melhoria da infraestrutura e governança de Tecnologia da Informação e Comunicação - TIC. Neste programa traz como indicadores: congestionamento da justiça e transparência. O público alvo é a sociedade em geral, na capital e no interior do Estado de Goiás.

Neste artigo foram analisadas as despesas com pessoal e encargos sociais e locação de mão de obra no Poder Judiciário do Estado de Goiás, no sentido de obter resultados na qualidade fiscal, fazendo conexão dos ciclos de gestão do planejamento ao controle destes gastos, pois existem discussões sobre os efeitos da composição do gasto. Entre elas estão: o que fazer e como fazer para atingir objetivos com menor custo?

O presente artigo está estruturado em seis seções, com a introdução. Na segunda seção, é tratado o referencial teórico a respeito da lei de direito financeiro, lei da transparência e do projeto de lei da qualidade fiscal que irá substituir a Lei 4.320, de 17 de março de 1964, a qual estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Na terceira seção, discute-se o planejamento e orçamento do Poder Judiciário do Estado de Goiás. Na quarta seção, apresenta-se a metodologia empregada na pesquisa. Na quinta seção, realiza-se uma análise da evolução ao longo de oito anos (2009 a 2016) das despesas com pessoal e mão de obra terceirizada. Por fim, apresenta-se algumas conclusões e considerações sobre a qualidade do gasto com pessoal no Judiciário Goiano.

## **2. REFERENCIAL TEÓRICO**

O instrumento de planejamento e execução das finanças públicas, orçamento, está ligado à previsão das receitas e fixação das despesas públicas. O orçamento contém estimativa das receitas e autorização para a realização de despesas da administração pública direta e indireta em um determinado exercício, que, no Brasil, coincide com o ano civil.

O equilíbrio fiscal é um princípio básico da Lei Complementar 101/2000, Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que previne e corrige excessos de gastos e dívidas.

## **2.1 Planejamento Público**

De acordo com o art. 165 da Constituição Federal de 1988, os instrumentos de planejamento compreendem o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual.

### **2.1.1 Plano Plurianual - PPA**

O Plano Plurianual está previsto no artigo 165 da Constituição Federal, que estabelece as Diretrizes, Objetivos e Metas a serem seguidos pelo Governo Federal, Estadual ou Municipal para um período de quatro anos. É um plano de médio prazo. As diretrizes, metas e objetivos devem ser adotadas no prazo de quatro anos, a partir do segundo ano de mandato eleitoral até o primeiro ano do mandato seguinte. Deste modo, obriga os governos a planejarem o que almeja executar.

O PPA é dividido em planos de ações, e cada plano deverá conter: objetivo e órgão responsável pela execução do projeto. Faz-se importante esclarecer que o PPA baseia a LDO, uma vez que as metas e prioridades citadas no PPA que se formam as principais diretrizes da LDO e da LOA, no arranjo do embasamento dos gastos públicos e do cumprimento da LRF.

O PPA do Estado de Goiás 2016-2019 foi publicado no Diário Oficial/GO sob o nº 22.243, no dia 13 de janeiro de 2016, em cumprimento ao inciso I, art. 110-A da Constituição Estadual de Goiás. Está pautado em torno de três grandes eixos estratégicos: qualidade de vida, competitividade, gestão de resultados. E as ações são norteadas pelos seguintes princípios: responsabilidade, transparência e controle social.

### **2.1.2 Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO**

A Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO é elaborada anualmente, estabelecendo as regras gerais para elaboração do Orçamento do ano seguinte

Conforme está disposto no § 2º, art. 165 da Constituição Federal:

- Compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subseqüente;
- Orientará a elaboração da lei orçamentária anual;
- Disporá sobre as alterações na legislação tributária;
- Estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

A LDO estabelece diretrizes orçamentárias para o exercício financeiro, constitui abertura para a elaboração da LOA para atender prioridades e metas a serem seguidas pela administração pública para o exercício seguinte e serem encaminhadas juntamente com o Plano Plurianual. É um dos instrumentos mais importantes da LRF, porque possui característica fundamental de esgotar-se ao final do exercício financeiro, promovendo a passagem entre os orçamentos anuais, cerne do sistema constitucional orçamentário. A LDO é o elo entre o PPA e a LOA.

A Constituição Estadual de Goiás, art. 110, §2º estabelece que a lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública estadual, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

### **2.1.3 Lei Orçamentária Anual - LOA**

A Lei Orçamentária Anual – LOA é uma lei elaborada pelo Poder Executivo, respeitando as diretrizes e prioridades estabelecidas na LDO e os parâmetros e limites fixados na Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF. A LOA estabelece as despesas e as receitas que serão realizadas no próximo ano. A Constituição determina que o Orçamento deve ser votado e aprovado até o final de cada ano (também chamado sessão legislativa) e devolvida ao Executivo para execução. Nela, não compreenderá dispositivos estranhos à previsão da receita e à fixação da despesa.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias estabelece as prioridades e metas da Administração Pública Estadual e a Lei Orçamentária Anual orça a receita e fixa a despesa do Estado.

O orçamento é peça importante para melhoria da qualidade do gasto público, pois ajuda a definir as prioridades em relação à prestação de serviços públicos. O controle interno do Órgão coopera no monitoramento da execução dos programas e o correto cumprimento das finanças de natureza pública.

## **2.2 Lei Complementar nº 4.320/1964**

A Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964 delibera sobre normas do direito financeiro para elaboração das demonstrações contábeis e controle dos orçamentos e resultados gerais dos balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.

Segundo Bezerra Filho (2012, p. 24), “a referida lei foi recepcionada pela Constituição Federal de 1988 com *status* de Lei Complementar, até que a nova lei, sugerida pelo § 9º do art. 165 da CF, seja pública”.

Esta Lei, sendo uma norma do direito financeiro, que trata aspectos contábeis, tem foco na elaboração e controle do orçamento; estabelece os balanços que deverão ser publicados pelos entes públicos brasileiros; determina a classificação orçamentária da receita e despesa; segrega os ingressos e os desembolsos em orçamentários e extraorçamentários e ainda define estágios de receitas e despesas orçamentárias.

### **2.2.1 Despesa Pública**

Despesa pública é o conjunto de dispêndios realizados pelos entes públicos para custear os serviços públicos (despesas correntes) prestados à sociedade ou para a realização de investimentos (despesas de capital).

As despesas públicas devem ser autorizadas pelo Poder legislativo, através do ato administrativo chamado orçamento público. Assim, despesa orçamentária depende de autorização legislativa, na forma de consignação de dotação orçamentária, para ser efetivada. A exceção são as chamadas despesas extraorçamentárias.

### **2.2.2 Despesas Orçamentárias**

Bezerra Filho (2012, p. 137) diz que “despesas orçamentárias constituem o conjunto dos gastos públicos autorizados por intermédio do orçamentos e créditos adicionais, destinado a satisfazer as demandas econômico-sociais da sociedade de um ente Federativo [...]”.

De acordo com a legislação, as despesas orçamentárias são classificadas em duas categorias econômicas, com os seguintes códigos: 3 – Despesas Correntes: todas as despesas que não contribuem, diretamente, para a formação ou aquisição de um bem de capital; 4 – Capital: aquelas despesas que contribuem, diretamente, para a formação ou aquisição de um bem de capital. As despesas orçamentárias de capital ensejam o registro de incorporação de ativo imobilizado, intangível, investimento (no caso dos grupos de natureza da despesa 4 – investimentos e 5 – inversões financeiras) ou o registro de desincorporação de um passivo (no caso do grupo de despesa 6 – amortização da dívida).

A Classificação, segundo ao Grupo de Despesa, é um agregador de elementos de despesa com as mesmas características quanto ao objeto de gasto, compõem-se de: 1 – Pessoal

e Encargos Sociais; 2 – Juros e Encargos da Dívida; 3 – Outras Despesas Correntes; 4 – Investimentos; 5 – Inversões Financeiras; 6 – Amortização da Dívida; 7 – Reserva do RPPS; 9 – Reserva de Contingência.

Para Feijó et al. (2015, p. 231), despesa pública “deve ser sempre antecedida de autorização orçamentária, contendo a fixação do total de despesas. Tal determinação está consagrada no artigo 167 da Constituição Federal, que proíbe a realização de despesas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais”.

### **2.3 Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF**

A Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF surgiu para regular o art. 163 da Constituição Federal. Ela estabelece as normas de finanças públicas, que abrange União, Estados e Municípios, seus Poderes e suas entidades da Administração Indireta, excluídas as empresas que não dependem do Tesouro.

A LRF fortalece ação planejada e transparente no processo orçamentário, precavendo desequilíbrios nas contas públicas. Fixa limites para despesas com pessoal para dívida pública e ainda determina que sejam criadas metas para controlar receitas e despesas. Além disso, segundo a LRF, nenhum governante pode criar uma nova despesa continuada (por mais de dois anos) sem indicar sua fonte de receita ou sem reduzir outras despesas já existentes. Isso faz com que o gestor público consiga sempre saldar despesas, sem comprometer o orçamento ou orçamentos futuros. A Lei pretende ser instrumento de compromisso dos administradores públicos com a sociedade.

#### **2.3.1 Despesa com Pessoal**

A LRF regulamenta, entre outros dispositivos constitucionais, o artigo 169 da CF/88, o qual dispõe que “a despesa com pessoal ativo e inativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não poderá exceder os limites estabelecidos em lei complementar”.

O art. 18 da LRF estabelece de forma ampla, a composição da despesa total com pessoal:

O somatório dos gastos do ente da Federação com os ativos, os inativos e os pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência.

De acordo com os incisos I, II e III do art. 20 da LRF, o ente federado não poderá exceder os percentuais da Receita Corrente Líquida. A RCL é conceituada no art. 2º, IV da LRF como: “somatório das receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências e outras receitas também correntes”, consideradas algumas deduções.

Na esfera estadual, 60% assim distribuídos: - 3% (três por cento) para o Legislativo, incluído o Tribunal de Contas do Estado; - 6% (seis por cento) para o Judiciário; - 49% (quarenta e nove por cento) para o Executivo; - 2% (dois por cento) para o Ministério Público dos Estados.

O art. 22 determina que a verificação do cumprimento dos limites estabelecidos nos artigos 19 e 20 será realizada ao final de cada quadrimestre, o limite prudencial deverá ser substituído pelo número percentual do Poder ou órgão, sendo que o valor apurado pela aplicação do percentual do limite prudencial sobre a Receita Corrente Líquida corresponde a 95% que restringe a despesa com pessoal. Se a despesa total com pessoal exceder a esse limite; são vedados ao Poder ou órgão que houver incorrido no excesso: - concessão de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a qualquer título, salvo os derivados de sentença judicial ou de determinação legal ou contratual, ressalvada a revisão geral anual, sempre na mesma data e sem distinção de índices; - criação de cargo, emprego ou função; - alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa; - provimento de cargo público, admissão ou contratação de pessoal a qualquer título, ressalvada a reposição decorrente de aposentadoria ou falecimento de servidores das áreas de educação, saúde e segurança; - contratação de hora extra.

As informações de pessoal deverão ser consideradas pelo valor total do grupo de natureza de despesa 1 – Pessoal e Encargos Sociais, abrangendo as despesas com Ativos, Inativos, Pensionistas e Outras Despesas de Pessoal decorrentes de Contratos de Terceirização, quando houver.

De acordo com Aguiar (2011, p. 98) “ os valores pagos às pessoas em decorrência da celebração de contratos de terceirização de mão de obra [...] estes deverão ser contabilizados em conta patrimonial específica denominada de outras despesas de pessoal”.

A substituição de servidores e empregados públicos deve ser entendido como a terceirização de mão de obra que venha a executar funções até então exercidas por servidores e



empregados públicos. Todo cargo está associado a uma função, embora nem toda função possua cargo. Logo, para a substituição de servidores e empregados públicos, é requisito essencial a existência de cargo no quadro da entidade em que se analisa a realização dessa despesa. Se o ente não tem no seu quadro de pessoal um cargo relativo a uma determinada função e terceiriza mão de obra para exercê-la, essa terceirização não se refere à substituição de servidor e empregado público, uma vez que não consta do quadro do ente o cargo correspondente. Desta forma, o gasto não deverá ser contabilizado como Outras Despesas de Pessoal decorrente de Contratos de Terceirização.

## **2.4 Lei da Qualidade Fiscal – LQF**

O Senado aprovou, em 2016 o Projeto de Lei - PLS nº 229 de 2009, de autoria do Senador Tasso Jereissati, que estabelece normas gerais sobre plano, orçamento, controle e contabilidade pública, voltadas para a responsabilidade no processo orçamentário e na gestão financeira e patrimonial, altera dispositivos da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a fim de fortalecer a gestão fiscal responsável e dá outras providências.

O Projeto é conhecido como a nova Lei de Finanças Públicas, Lei da Qualidade Fiscal (LQF), que reestrutura o processo atual de elaboração das leis orçamentárias e dá qualidade ao gasto público. O objetivo maior da Lei é a integração das etapas do ciclo de gestão com foco em resultados em todas as etapas do ciclo. A Lei preconiza monitorar, avaliar, corrigir e fará uma relação mais intensa da mensuração da eficácia com as metas físicas das ações e da mensuração da eficiência com os custos das ações.

## **3. PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO DO PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DE GOIÁS**

### **3.1 Plano Plurianual – PPA**

No Poder Judiciário do Estado de Goiás, o PPA vigente, foi elaborado com base no planejamento estratégico para o período de 2009 a 2015. O PPA 2016/2019 será o instrumento norteador das propostas e das leis orçamentárias anuais futuras, de forma que os resultados do planejamento terão reflexos diretos nos futuros orçamentos deste órgão.

Para o judiciário goiano, este alinhamento foi o marco para a elaboração do orçamento participativo, pois as leis orçamentárias foram ajustadas no planejamento realizado com referência na diagnose das questões apresentadas pelos agentes internos e externos.

### **3.2 Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO**

O Poder Judiciário destaca como elementos importantes estabelecidos pela LDO, os seguintes:

I – A metodologia para elaboração da estimativa de receita dos Fundos Especiais;

II – A metodologia e o prazo que o Poder Executivo possui para apurar e apresentar as informações relativas a estimativa da receita corrente líquida, dado que constitui elemento primordial para a estimativa das despesas de pessoal e encargos sociais;

III – A forma que serão instruídos os pedidos de créditos adicionais;

IV - Os prazos para o encaminhamento das propostas orçamentárias setoriais.

### **3.3 Lei Orçamentária Anual – LOA**

A Lei Orçamentária Anual – LOA, que orça a receita e fixa a despesa do Estado de Goiás, é elaborada pelos três poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário) e consolidada pelo Poder Executivo, através da Secretaria de Gestão e Planejamento – SEGPLAN, que é a unidade central de Planejamento no Estado de Goiás.

A proposta orçamentária do Poder Judiciário é elaborada pela Diretoria Financeira, sob a coordenação da Diretoria Geral, em parceria com a Secretaria de Gestão Estratégica, com base nas demandas advindas das unidades que compõem este Poder. Na LOA estão consignados os recursos orçamentários do Estado para fazer frente às demandas da sociedade. Os recursos orçamentários previstos na Lei Orçamentária Anual – LOA estão consignados nas Unidades Orçamentárias de cada órgão e são demonstrados através do Quadro de Detalhamento da Despesa – QDD, por unidade orçamentária.

Na estruturação organizacional de alocação de créditos orçamentários temos: Órgão Orçamentário é o agrupamento de unidades orçamentárias; Unidade Orçamentária é o agrupamento de serviços subordinados ao mesmo órgão ou repartição a que serão consignadas dotações próprias (Artigo 14 da Lei nº 4.320/64). As dotações são consignadas às unidades orçamentárias, responsáveis pela realização das ações.

Na estrutura orçamentária do Judiciário há três Unidades Orçamentárias:

Unidade 0401 - Gabinete do Presidente do Tribunal de Justiça;

Unidade 0451 - Fundo Especial dos Juizados (Lei Estadual 12.832/96, art. 20 Resolução 10/96);

Unidade 0452 - Fundo Especial de Reparcelamento e Modernização do Poder Judiciário - FUNDESP-PJ (Leis Estaduais 12.986/96 e 13.085/1997 e Decreto Judiciário nº 853/1997).

No orçamento de pessoal, os recursos orçamentários para o atendimento das despesas com pessoal e encargos sociais estão consignados na Unidade Orçamentária 0401 – Gabinete do Presidente do Tribunal de Justiça

Na elaboração do orçamento de pessoal, a proposta orçamentária de pessoal e encargos sociais do Poder Judiciário, a partir da edição da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF), os recursos disponibilizados e consignados no orçamento foram limitados a exatos 6% da estimativa da Receita Corrente Líquida do Estado (RCL). O Poder Executivo, através da Secretaria da Fazenda – SEFAZ apura estimativa da Receita Corrente Líquida – RCL, em cumprimento aos prazos e metodologia fixados pela Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO.

O repasse de recursos do Tesouro ao Judiciário é realizado exclusivamente para o pagamento de pessoal e encargos sociais, sendo creditado somente o líquido da folha. Não há repasses de recursos do Poder Executivo Estadual para o atendimento das despesas de custeio e investimentos.

### **3.4 Fundos do Poder Judiciário do Estado de Goiás**

Os recursos do Poder Judiciário para custeio e investimentos são aqueles diretamente arrecadados pelos Fundos Especiais e estão consignados no orçamento das unidades orçamentárias 0451 - Fundo Especial dos Juizados, o qual foi instituído pela Lei Estadual 12.832/96, art. 20 Resolução 10/96 e 0452 - Fundo Especial de Reparcelamento e Modernização do Poder Judiciário - FUNDESP-PJ, instituído pelas Leis Estaduais 12.986/96 e 13.085/1997 e Decreto Judiciário nº 853/1997.

A receita do Fundo Especial dos Juizados é destinada a centralizar recursos e custear despesas com equipamentos e materiais permanentes do órgão, incluindo a construção e reforma de edifícios de fóruns e outros próprios destinados a atividades forenses, bem como despesas de capital e de custeio, com exceção da folha de pagamento de pessoal e seus encargos.

Enquanto que a receita do FUNDESP-PJ é destinada para suprir e implementar as atribuições quanto ao atendimento das despesas de custeio, de investimentos e inversões financeiras.

Os principais itens de receita que compõem a arrecadação dos Fundos Especiais do Poder Judiciário são:

- I - Taxa judiciária;
- II - Custas;
- III - Emolumentos.

### **3.4.1 Estimativa da Receita dos Fundos Especiais do Poder Judiciário**

A apuração da estimativa de arrecadação dos Fundos Especiais é realizada inicialmente pelo Tesouro Estadual, através da mesma metodologia adotada para estimar as demais receitas do Estado. Posteriormente essa estimativa é submetida à apreciação do Tribunal de Justiça.

No âmbito do Poder Judiciário, os trabalhos para apuração da estimativa de arrecadação dos Fundos Especiais estão a cargo da Diretoria Financeira que o faz a partir dos dados registrados na Central de Arrecadação Judicial, unidade da Diretoria Financeira encarregada do controle e registro da arrecadação, sendo realizado com base na análise dos seguintes elementos:

- I - Comportamento histórico da arrecadação;
- II - Estimativa de atualização monetária dos itens de receita, com base nos indicadores adequados;
- III - Perspectivas de crescimento da demanda pelos serviços prestados pelo Judiciário;
- IV - Melhoria dos mecanismos de controle da arrecadação, visando a redução da evasão de receitas.

A estimativa das despesas de custeio e investimento é realizada a partir da consolidação das demandas provenientes das áreas que compõem o Judiciário e está dividida em duas partes, sendo:

- I - Despesa de manutenção da máquina administrativa;

II - Despesa com a execução dos projetos estratégicos;

A manutenção da máquina administrativa traz a seguinte composição básica:

I - Contratos (terceirização, manutenção, comunicação e outros)

II - Convênios (reeducandos do sistema prisional);

III - Contas Públicas (energia elétrica e água e esgoto);

IV - PIS/PASEP (recolhimento obrigatório referente a 1% da receita);

V - Diárias e Ajuda de Custo;

VI - Operacionalização dos Fundos Rotativos;

VII - Auxílios concedidos a servidores e magistrados;

VIII - Ressarcimento de Locomoção (assistência judiciária);

IX - Outras despesas de custeio (suprimentos e etc.)

Para apuração da estimativa dessas despesas a Diretoria Financeira faz a consolidação das informações provenientes de diversos setores e sistemas de controle do Tribunal de Justiça (Siscon - Sistema de Contratos e Convênios, SIOFNet - Sistema Orçamentário e Financeiro, Sistema de Controle de Material e etc). Posteriormente, aplica-se sobre o valor apurado o índice médio de 12% para suportar as eventuais repactuações e aumento da demanda.

Do comparativo entre os valores estimados da receita dos Fundos Especiais e das despesas com a manutenção da máquina administrativa, apura-se a margem de recursos para a execução das despesas dos projetos estratégicos, que são aquelas definidas a partir das demandas da comunidade judiciária identificadas por ocasião da elaboração do Planejamento Estratégico.

#### **4. METODOLOGIA**

A metodologia utilizada no presente trabalho é descritiva com ênfase na demonstração das despesas com pessoal e locação de mão de obra terceirizada e a análise é quantitativa relacionada com os limites definidos na LRF. Para tanto, foi realizada uma pesquisa bibliográfica em leis, livros, artigos publicados, sítios públicos das referidas despesas. Foi efetuado levantamento dos dados a partir das informações coletadas no acervo documental do

Tribunal de Justiça do Estado de Goiás sobre os gastos com pessoal. Após a coleta de dados sobre planejamento e orçamento do Poder Judiciário do Estado de Goiás (PPA, LDO, LOA) realizou-se estudo e análise das despesas com pessoal e encargos e locação de mão de obra terceirizada no período de 08 anos (2009 a 2016) de acordo com LRF e proposta da LQF.

Este estudo analisa as despesas com pessoal em relação ao repasse do Tesouro Estadual e das despesas com locação de mão de obra em relação aos recursos dos Fundos do Poder Judiciário do Estado de Goiás. Nesse sentido, para fins de aferição dos limites de gastos, avaliou-se a evolução do repasse, dos recursos e dos gastos no âmbito da qualidade fiscal, que demonstrou a expansão das despesas com pessoal e mão de obra terceirizada (locação de mão de obra) e compatibilidade com os limites de que tratam os artigos 4º, inciso IV, alínea “b”, e 20 da Lei Complementar no 101, de 2000.

## **5. ANÁLISES DAS DESPESAS**

Na Constituição Federal, artigo 99, a autonomia administrativa e financeira é assegurada ao Poder Judiciário. Bem como, no artigo 112-A da Constituição Estadual preceitua que os recursos correspondentes às dotações orçamentárias, compreendidos os créditos suplementares e especiais, destinados aos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário, do Ministério Público, ser-lhes-ão entregues até o dia 20 de cada mês, em duodécimos, na forma da lei complementar a que se refere o artigo 165, § 9º da Constituição da República.

Desse modo, retira-se da legislação em referência que o Gestor do Poder Judiciário Estadual deve ter autonomia para gerir os recursos financeiros das dotações orçamentárias aprovadas na Lei de Diretrizes Orçamentárias e na Lei Orçamentária Anual, tendo por objetivo o cumprimento efetivo das suas obrigações no tocante às suas diversas finalidades, entre as quais, o pagamento tempestivo das remunerações de seus servidores e membros.

### **5.1 Despesa com pessoal e encargos sociais no Poder Judiciário do Estado de Goiás**

O Tribunal de Justiça disponibiliza, em cumprimento a aplicabilidade da Lei de Acesso à informação, o sítio eletrônico <http://www.tjgo.jus.br/index.php/tribunal/tribunal-portaldata transparencia>, para acesso público das informações obrigatórias. As informações com despesas com pessoal têm como objetivo dar transparência a essa categoria de gasto público.

Apesar de aumentar gradativamente ao longo dos anos, o Poder Judiciário não ultrapassou os limites de despesa com pessoal. A Tabela 1 apresenta valores relacionados com cálculo da despesa com pessoal ao longo de 8 anos.

**Tabela 1 – Despesas com pessoal de 2009 a 2016: Repasse do Tesouro Estadual**

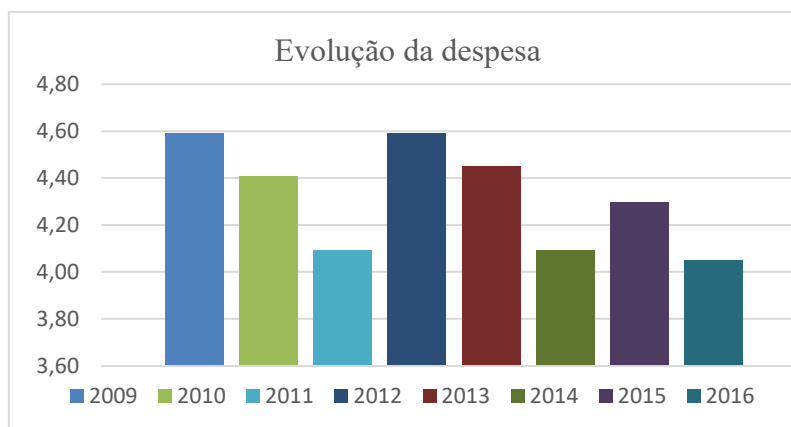
Ano	Receita Corrente Líquida - RCL	Orçamento U.O. 0401	Valor autorizado dotação	Despesas com Pessoal (valor empenhado)	Despesas empenhadas (-) deduções	%
2009	8.693.964.490,67	517.229.000,00	446.464.002,85	435.074.410,83	398.958.408,09	4,59
2010	10.047.292.664,45	646.322.000,00	623.957.065,08	613.366.515,68	442.651.930,98	4,41
2011	12.064.841.153,42	676.828.000,00	729.085.495,00	698.680.733,91	493.547.712,16	4,09
2012	13.365.786.266,07	853.785.000,00	854.781.253,07	786.085.149,99	613.736.317,27	4,59
2013	14.413.466.418,78	991.994.000,00	991.994.000,00	884.647.828,38	641.345.266,47	4,45
2014	15.735.792.054,17	1.044.656.000,00	1.096.779.991,33	984.432.858,12	643.988.068,42	4,09
2015	16.260.471.753,65	1.027.363.000,00	1.212.363.000,00	1.077.874.006,91	698.678.308,35	4,30
2016	18.054.008.632,77	1.215.010.000,00	1.102.377.413,40	1.102.367.413,40	730.764.090,56	4,05

Fonte: elaborada pela autora

Conforme tabela 1, de 2009 a 2016 houve um aumento de R\$ 331.805.682,47 de despesa empenhada com folha de pessoal. Entretanto, o impacto no índice de despesa com pessoal e encargos anuais do órgão não ultrapassa os limites de percentual legalmente estabelecido em 6% sobre a Receita Corrente Líquida para despesas com pessoal.

O gráfico 1 demonstra a evolução das despesas com pessoal nos períodos analisados referente à pesquisa.

**Gráfico 1 – Evolução da despesa com pessoal no período de 2009 a 2016**



Nos períodos analisados, observa-se que houve uma média de 4,36 percentual de limite de gastos com pessoal no Tribunal de Justiça. Não houve impacto significativo dos percentuais de despesas com pessoal em relação à Receita Corrente Líquida. Verifica-se que o judiciário goiano ainda não entrou no limite de alerta nos últimos 8 anos.

## 5.2 Despesa com locação de mão de obra no Poder Judiciário do Estado de Goiás

A terceirização é a contratação de empresas prestadoras de serviços, que alocam mão de obra. Não se forma vínculo de emprego com o tomador desde que não exista a pessoalidade e a subordinação direta. Os valores dos contratos de terceirização de atividades-meio não abrangem o cômputo do total de gastos com pessoal. O elemento de despesa de pessoal decorrente de contratos de terceirização, locação de mão de obra, é o 37, que pode ser detalhada de acordo com as particularidades de cada ente administrativo.

A Tabela 2 apresenta despesas com locação de mão de obra no período citado.

**Tabela 2 – Despesas com locação de mão de obra de 2009 a 2016: Recursos dos Fundos**

Ano	Estimativa da Receita Recursos Próprios	Receita Arrecadada Fundos Especiais	Despesas empenhadas com locação de mão de obra	%
2009	88.656.000,00	145.325.059,54	1.576.749,41	1,08
2010	142.723.000,00	192.201.872,17	6.020.043,13	3,13
2011	162.906.999,00	199.802.919,71	7.695.846,13	3,85
2012	163.287.000,00	252.958.270,63	14.132.666,35	5,59
2013	205.014.000,00	308.439.988,72	19.051.711,46	6,18
2014	267.051.000,00	357.458.384,35	71.178.460,27	19,91
2015	299.943.000,00	331.817.092,70	92.889.911,07	27,99
2016	339.382.000,00	390.255.934,52	134.159.726,98	34,38

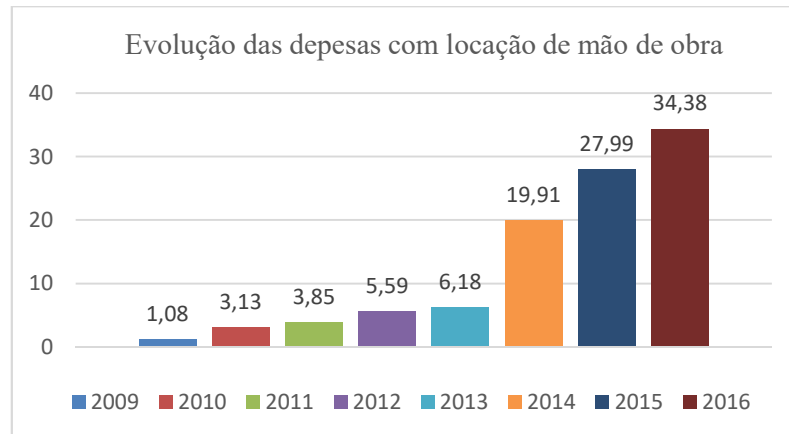
Fonte: elaborada pela autora

Conforme a Tabela 2, o Tribunal de Justiça do Estado de Goiás celebra contratos com várias empresas que prestam serviços em todo Estado. Ao longo dos 8 anos há uma crescente contratação de serviços de locação de mão de obra.

A prestação de serviços continuados mediante o fornecimento de mão de obra abrange várias execuções de serviços no Tribunal de Justiça do Estado de Goiás, pois existem 126 comarcas no Estado de Goiás com necessidade de diversos objetos de contratos tais como: vigilância e segurança ostensiva, repressiva e armada, conservação e limpeza, ascensoristas, copeiros, garçons, operadores de máquinas fotocopadoras, porteiros, recepcionistas, telefonistas, eletricitas, jardineiros, etc.

Os pagamentos são realizados com recursos dos Fundos Especiais de acordo com especificado nos referidos contratos.



**Gráfico 2 – Evolução da despesa com locação de mão de obra no período de 2009 a 2016**

Em relação à evolução das despesas com locação de mão de obra nota-se que, a partir do ano de 2014, houve um impacto significativo dos gastos, aumentando em 19,91%, 27,99% e 34,38% respectivamente aos anos 2014, 2015 e 2016.

## 6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo dedicou-se a análise das despesas com pessoal em relação ao repasse do Tesouro Estadual e das despesas com locação de mão de obra em relação aos recursos dos Fundos Especiais do Poder Judiciário do Estado de Goiás, que tem aumentado, de forma considerável, em relação a exercícios anteriores nos períodos analisados entre 2009 a 2016.

Constatou-se que as despesas com pessoal têm uma variação de menos de 0,1% de um exercício para o outro, mantendo, desta forma, o equilíbrio fiscal. Em relação às despesas de locação de mão de obra, nos últimos três exercícios houve um aumento de 13, 73% em 2014, de 8,08% em 2015 e 6,39% em 2016.

A evolução dos gastos está sendo acompanhada através de estudos e análises de impactos pelas Diretorias diretamente envolvidas na administração do referido Tribunal de Justiça, visto que existe uma preocupação com o controle das despesas com pessoal no Judiciário do Estado de Goiás. A administração pretende solicitar o cumprimento da Lei no que diz respeito ao repasse do duodécimo e realizar constantes monitoramentos para aumentar a receita dos Fundos Especiais.

Considerando o aumento das despesas com locação de mão de obra demonstrado no gráfico 2, recomenda-se que seja realizado acompanhamento e avaliação contínua, na execução orçamentária, financeira e física para que a qualidade do gasto tenha eficácia e efetividade das

ações e que sejam realizadas as correções necessárias. E para garantir que as propostas iniciais sejam atendidas, é preciso ter controle estendido a interno, externo e social.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGUIAR, AFONSO GOMES. Direito Financeiro: a Lei nº 4.30 – comentada ao alcance de todos. Belo Horizonte: Fórum, 2004.

\_\_\_\_\_. Tratado da gestão fiscal. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

ALBUQUERQUE, Claudino Manoel de et al. **Gestão de finanças públicas: fundamentos e práticas de planejamento, orçamentos e administração financeira com responsabilidade fiscal**. 3. ed. Brasília: Gestão Pública, 2013. 648 p. (Volume I).

AZEVEDO, Ricardo Rocha de et al. Determinantes da Variação do Limite de Gastos com Pessoa em Municípios Paulistas. **Revista Ambiente Contábil**, Rio Grande do Norte, p.226-232, 03 ago. 2014.

BEZERRA FILHO, JOÃO EUDES. Orçamento Público Aplicado ao Setor Público: Abordagem Simples e Objetiva. São Paulo: Atlas, 2012.

BRASIL, Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 200. Lei de Responsabilidade Fiscal. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/LCP/Lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp101.htm)> Acesso em: 30 nov. 2016.

\_\_\_\_\_. Senado Federal. Parecer ao Projeto de Lei Complementar nº 229 de 2009 – Relator: Senador Ricardo Ferraço. Brasília: Comissão de Assuntos Econômicos (CAE). Disponível em: <<http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/91341>>. Acesso em: 4 nov. 2016.

DEMO, P. Introdução à Metodologia da Ciência. São Paulo: Atlas, 1985.

LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS. Lei nº 18.979, de 23/07/2015. Dispõe sobre as diretrizes orçamentárias para o exercício de 2016 e dá outras providências. Disponível em: <[www.gabinetecivil.go.gov.br/pagina\\_leis.php?id=14203](http://www.gabinetecivil.go.gov.br/pagina_leis.php?id=14203)> Acesso em: 29 nov. 2016.

LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL. Lei nº 19.225, de 13/01/2016. Orça a receita e fixa a despesa do Estado para o exercício de 2016. Disponível em: <[www.gabinetecivil.go.gov.br/pagina\\_leis.php?id=19680](http://www.gabinetecivil.go.gov.br/pagina_leis.php?id=19680)> Acesso em 29 nov. 2016.

ORÇAMENTO GERAL DO ESTADO DE GOIÁS. Disponível em: <[www.sgc.goias.gov.br/upload/arquivos/2016-01/orcamento-geral-estado-goias-2016-1.pdf](http://www.sgc.goias.gov.br/upload/arquivos/2016-01/orcamento-geral-estado-goias-2016-1.pdf)> Acesso em: 29 nov. 2016.

PLANO ESTRATÉGICO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE GOIÁS. Disponível em: <[http://docs.tjgo.jus.br/institucional/gestaoestrategica/PE\\_2015\\_2020.pdf](http://docs.tjgo.jus.br/institucional/gestaoestrategica/PE_2015_2020.pdf)> Acesso em: 28 nov. 2016.

SOARES, Alexandre Fernandes (Ed.). Responsabilidade Orçamentária e Qualidade Fiscal: Um Exame Exploratório das Propostas de Alterações da Lei de Responsabilidade Fiscal em Tramitação no Senado Federal. **Scientia**, Bahia, p.76-95, 2016. Bimestral.



UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS  
FACULDADE DE ADMINISTRAÇÃO, CIÊNCIAS CONTÁBEIS E  
CIÊNCIAS ECONÔMICAS.  
CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM CONTROLADORIA E  
CONTABILIDADE APLICADA AO SETOR PÚBLICO



### Autorização de depósito do Trabalho de Conclusão de Curso

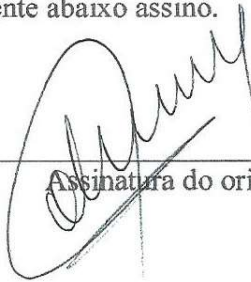
Título: A QUALIDADE DO GASTO PÚBLICO: ANÁLISE DA DESPESA COM PESSOAL E LOCAÇÃO DE MÃO DE OBRA NO PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DE GOIÁS

Aluno: NOÊMIA MARQUES DIOLINDO MAREGA

Orientador: JOHNNY JORGE DE OLIVEIRA

### DECLARAÇÃO

Eu Johnny Jorge de Oliveira, professor (a) do curso de Especialização em Controladoria e Contabilidade Aplicada ao Setor Público da Universidade Federal de Goiás declaro que a aluna Noêmia Marques Diolindo Marega do curso de Especialização em Controladoria e Contabilidade Aplicada ao Setor Público da Universidade Federal de Goiás realizou todas as orientações propostas por mim no seu trabalho de conclusão de curso, autorizo assim o depósito de sua versão definitiva para avaliação. De acordo com o descrito anteriormente abaixo assino.

  
Assinatura do orientador

## ASSINATURA(S) ELETRÔNICA(S)

Tribunal de Justiça do Estado de Goiás

Para validar este documento informe o código 102618645855 no endereço <https://www.tjgo.jus.br/proad/publico/validacaoDocumento>

Nº Processo PROAD: 201711000066794

**NOEMIA MARQUES DIOLINDO MAREGA**

ANALISTA JUDICIÁRIO

DIVISAO DE CONTABILIDADE

Assinatura CONFIRMADA em 28/11/2017 às 09:38