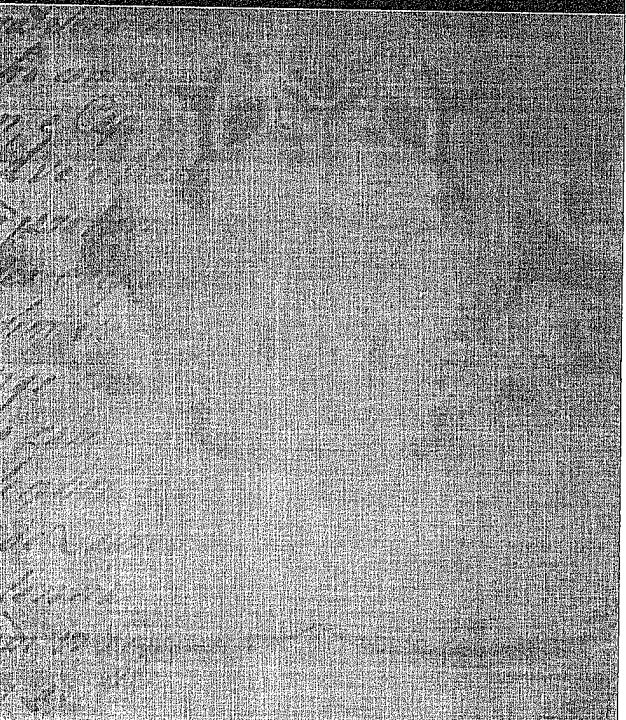


# A reforma do Poder Judiciário no estado do Rio de Janeiro



 FUNDACÃO  
GETULIO VARGAS

# O Fundo Especial do Tribunal de Justiça como garantia de autonomia administrativa e de responsabilidade fiscal

Jessé Torres Pereira Junior\*

## 1. A autonomia administrativa e financeira do Judiciário brasileiro

O Judiciário apresentou numerosas proposições ao Congresso Nacional que, investido de poderes extraordinários, elaborou a Constituição promulgada aos 05.10.1988, redemocratizando o Estado brasileiro. Entre elas a de que ao Judiciário fosse assegurada autonomia administrativa e financeira. Assim se postulava porque, até então, os Poderes públicos, constituídos para serem independentes e harmônicos entre si, viviam realidade diversa. O Judiciário dependia do erário, cujas disponibilidades, geridas pelo Executivo, raramente contemplavam recursos que satisfizessem, por inteiro, às suas necessidades de custeio e investimento.

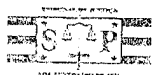
Ao contrário, havia situação de dependência para a realização de qualquer despesa. Criação de varas e cartórios judiciais, multiplicação ou aparelhamento de serviços judiciários de atendimento à população, reforma ou edificação de sedes de Foros, realização de concursos para o provimento de cargos, atos de remoção ou promoção de pessoal, tudo dependia da aprovação do Executivo. Não é difícil imaginar, colhendo-se a narrativa de admi-

\* Desembargador, professor de direito administrativo da Escola da Magistratura e gerente do Fundo Especial do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro.

nistradores judiciários anteriores a 1988, quão árdua, quando não frustrante, era cada negociação para que o Executivo liberasse os meios reclamados pelo Judiciário. Em parte, tal esquema respondia pelo crônico descompasso entre o aumento da demanda da população por serviços judiciais e a capacidade dos órgãos judiciários para dar-lhe resposta.

O art. 99 da Constituição da República de 1988 assegurou ao Poder Judiciário a esperada "autonomia administrativa e financeira". Em termos, porém. Seu §1º vincula a autonomia a orçamento que, embora proposto pelos tribunais, se há de conter nos "limites estipulados conjuntamente com os demais Poderes na lei de diretrizes orçamentárias". Quer dizer: o Judiciário goza de autonomia para administrar os recursos que estiverem previstos em orçamento aprovado pelos demais Poderes. Na Ação Declaratória Indireta (ADIn) nº 820-RS, o Relator, Ministro Eros Grau, vem de votar, no Supremo Tribunal Federal, pelo acolhimento de representação argüinte da inconstitucionalidade de dispositivos da Constituição e de lei do Rio Grande do Sul, que reservaram recursos orçamentários para aplicação obrigatória em manutenção e conservação de escolas públicas. O fundamento da procedência da argüição corrobora a opção constitucional de submeter as leis orçamentárias ao crivo predominante dos Poderes Executivo e Legislativo, *verbis*: "as normas impugnadas ofendem o inciso III do art. 165 da CF, já que dispõem sobre matéria orçamentária, cuja iniciativa de lei é de competência privativa do Chefe do Poder Executivo" (*Informativo do STF*, nº 364, out. 2004).

O cerceio, cujo propósito se compreende – as receitas estatais devem ser repartidas de modo equânime –, ensejava que o Judiciário continuasse sob a discrição de conveniência e oportunidade dos demais Poderes quanto ao repasse dos recursos vertidos ao Tesouro, órgão do Executivo. Conquanto houvesse a expectativa de receber determinadas receitas, posto que estimadas no orçamento, o Judiciário somente as recebia quando o Executivo as repassasse, a seu talante. O Supremo Tribunal Federal, em mais de um julgamento, decidiu que os repasses deveriam, e devem, ocorrer mediante duodécimos, até o dia 20 de cada mês, consoante se depreende do art. 168 da CF/88 (vg. MS nº 22.384-GO, Rel. Min. Sydney Sanches, DJU de 26.09.97).



Os atrasos permaneciam, e permanecem, a ponto de débitos serem pagos por administradores judiciários com correção monetária e juros moratórios, por não receberem do Executivo o duodécimo em tempo hábil. Assim também ocorria no Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro até a criação (1996) e a ampliação (1999) das receitas de seu Fundo Especial.

Era, como ainda é, necessário encontrar-se alternativa que efetive a autonomia constitucional deferida ao Judiciário. Não para que este disponha de todos os recursos que queira, em país de tantas carências prioritárias, entre as quais a da prestação jurisdicional eficiente, em tempo razoável. Mas para que, ao menos, a administração judiciária tenha a certeza de contar com os meios previstos no orçamento, de modo a planejar-lhe a realização e a executar-lhe os programas e projetos de modo pertinente e oportuno, buscando efetividade e eficácia em todas as suas atividades.

## 2. Os fundos especiais como instrumento de implementação de autonomia administrativa e financeira

A Lei nº 4.320, de 17.03.46, ao estatuir “normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e no Distrito Federal”, prevê a criação de fundos especiais constituídos pelo “produto de receitas especificadas que por lei se vinculam à realização de determinados objetivos ou serviços, facultada a adoção de normas peculiares de aplicação”. Extrai-se de seus artigos 71 a 74 que os fundos especiais têm as seguintes características:

- (a) a lei que cria o fundo também discrimina as suas receitas, vedado o recebimento pelo fundo de qualquer receita não nomeada;
- (b) as receitas passam a integrar as dotações orçamentárias da instituição a que pertence o fundo e serão aplicadas de acordo com as finalidades estabelecidas na sua lei de criação;
- (c) o saldo positivo que o fundo apresentar ao final do exercício financeiro será transferido para o exercício seguinte, a crédito do mesmo fundo, vale dizer que não será recolhido ao erário (a chamada caixa única do Tesouro, seja este federal ou estadual);

- (d) a gerência do fundo sujeita-se às normas de controle externo, o que significa que deve manter sistema próprio de controle interno e prestar contas, ao Tribunal de Contas competente, de sua arrecadação e das despesas a que atendeu com o produto daquelas receitas.

A Constituição Federal de 1988 dedica mais de uma dezena de disposições aos fundos especiais (artigos 159, inciso I, alíneas *a* e *b*; 161, inciso II e parágrafo único; 165, §5º, incisos I e III, e §9º, inciso II; 167, incisos IV, VIII e IX). Destaca-se do perfil constitucional dos fundos especiais que:

- (a) podem ser utilizados para a repartição do produto da arrecadação de impostos entre os entes federados, como se dá com os Fundos de Participação dos Estados e dos Municípios em receitas da União, o que significa dizer que os fundos especiais podem e devem ser manejados como instrumentos de equidade tributária, com o propósito de “promover o equilíbrio sócio-econômico entre Estados e entre Municípios” (art. 161, II, parte final);
- (b) suas receitas integram, respectivamente, os orçamentos fiscal e da seguridade social, ambos objeto da lei orçamentária anual (art. 165, §5º, I e III), seguindo-se que as receitas de um fundo especial são oriundas, em princípio, da arrecadação de tributos, posto que dessa natureza são, também, as contribuições previdenciárias, segundo tem decidido o Supremo Tribunal Federal (vg, ADIn nº 2.087-AM, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, *DJU* de 19.09.03; e ADC nº 3-UF, Rel. Min. Nelson Jobim, *DJU* de 09.05.03);
- (c) da lei devem advir as normas de instituição e funcionamento dos fundos especiais (art. 165, §9º, II), daí ser defesa a sua disciplina por ato administrativo infralegal, bem como é vedada a instituição desses fundos especiais sem prévia autorização legislativa (art. 167, IX);
- (d) é ilegal a vinculação de receitas de impostos a fundos (art. 167, IV), ou seja, não se criam, nem se majoram, impostos com o fim de atender a necessidades de arrecadação de fundos especiais;
- (e) é proibida, sem autorização legislativa específica, a utilização de recursos do orçamento fiscal ou da seguridade social para suprir necessidade ou cobrir déficit de fundos especiais (art. 167, VIII).

As características constitucionais e legais dos fundos especiais evidenciam sua aptidão para assegurar autonomia administrativa e financeira à instituição incumbida da aplicação de suas receitas, que compõem o orçamento aprovado. Somente as pode gerir a própria instituição, excluída qualquer ingerência externa, em função dos objetivos definidos na lei de criação do fundo e nas leis orçamentárias anuais ou plurianuais (CF/88, art. 165).

A eficiência e a eficácia da gestão desses fundos resultam estimuladas porque: 1ª, eventual saldo positivo passará ao orçamento do exercício seguinte, garantindo continuidade de planejamento, execução, avaliação e controle dos programas previstos nas leis orçamentárias; 2ª, há obstáculos administrativos e de execução orçamentária que dificultam desvios de finalidade ou descontinuidades gerenciais; 3ª, não se admitirá o imprevisto para a cobertura de saldos negativos, o que expõe a todo tipo de censura (jurídica e política) o responsável por gestão antieconômica de um fundo especial.

### 3. O ajustamento dos fundos especiais às peculiaridades da organização judiciária

Esse conjunto de atributos nucleares convence da adequação de um fundo especial para servir à prometida autonomia administrativa e financeira do Poder Judiciário. Contudo, há três pontos capazes de turvar tal adequação, tornando-a incerta: a suficiência do fundo depende do vigor da economia do local ou região onde ocorram os fatos geradores de suas receitas, o que pode fazer do fundo uma auspiciosa solução para certos estados e uma decepção para outros; a necessidade de especialização na organização e na gerência do fundo, o que nem sempre estará disponível nos quadros judiciários; e o potencial de conflito de competências ou atribuições entre a gerência das receitas do fundo e a da ordenação das despesas do tribunal em que atue.

#### 3.1 *Os fatos geradores de receitas e suas limitações*

A arrecadação de um fundo especial judiciário dependerá, em dose considerável, do volume de demandas ajuizadas (quando se recolhem a taxa ju-

diciária e as custas processuais iniciais). Estas, no segmento que interessa às receitas do fundo, retratam conflitos conseqüentes de negócios que movimentam a economia. Se a economia local for modesta, poucas, e igualmente modestas quanto a seu valor, serão as ações ajuizadas. Reduza-se ainda mais a atividade econômica e ter-se-á provável aumento de conflitos e de ações judiciais, porém de outra natureza, em sua maioria envolvendo pessoas, físicas ou jurídicas, sem meios para custear o processo litigioso, mas que terão de ser atendidas ainda assim, mediante o deferimento do benefício da gratuidade de justiça, previsto na Constituição em favor dos que comprovem insuficiência de recursos (art. 5º, LXXIV).

No estado do Rio de Janeiro, as estatísticas mostram, nos últimos três anos, elevação do número de demandas que tramitam gratuitamente, chegando à média de 65%, na capital e no interior. Em números redondos: em um terço das ações aforadas, os demandantes pagam as despesas dos respectivos processos, enquanto dois terços das ações gozam da gratuidade. Sorte que, como se verá adiante, as demais receitas do Fundo Especial do Tribunal de Justiça bastam para atender ao custeio e aos investimentos do Judiciário fluminense. Inviáveis ou igualmente reduzidas fossem essas outras receitas e o resultado seria adverso, o que pode ocorrer de futuro ou em outros estados da Federação que criaram ou venham a criar fundos especiais, inadvertidos para os efeitos com que os pode afetar a economia local.

Mesmo em face dessa dificuldade, a instituição de um fundo especial no Poder Judiciário amolda-se como luva à função de promotor do “equilíbrio sócio-econômico”, a que alude o art. 161, II, parte final, da CF/88. A índole também social do fundo harmoniza-se com a missão do Judiciário no estado democrático de direito, que se deve aproximar da população e franquear-lhe o mais possível as vias de acesso à Justiça, por inferência de seus arts. 1º e 3º.

Nada obstante, fica claro o cuidado que se deve ter quando da elaboração da lei de criação de um fundo especial judiciário. Quaisquer que sejam as receitas que o integrarão, poderá ocorrer de não bastarem para responder aos encargos a que se destinam, o que deve merecer atenta consideração do legislador, inclusive para cogitar de soluções alternativas ou suplementares,

desde que fiéis ao objetivo de assegurar a autonomia administrativa e financeira do Judiciário.

### 3.2 Exigência de atuação especializada

AFONSO AGUIAR GOMES ensina que “Os Fundos Especiais são somas de recursos financeiros postas à disponibilidade de determinados objetivos, não se tratando, porém, de órgão público, mas sendo por este administrados... são instrumentos de gestão financeira... que exigem um tratamento diverso do aplicável às demais atividades... há duas espécies de Fundo Especial, cuja caracterização se funda no tipo de finalidade que ele objetiva perseguir. Assim como há fundos instituídos com a finalidade de pôr em execução atividades ligadas à política econômica, social e administrativa, ou destinados à manutenção de serviços ou órgãos públicos, há os que não visam pôr em prática qualquer tipo de programa de trabalho de interesse da Administração Pública, ou manter serviços ou órgãos públicos, mas cujo objetivo é, simplesmente, o de redistribuição de receitas entre as diversas pessoas jurídicas de direito público, como é o caso do Fundo de Participação dos Estados e do Fundo de Participação dos Municípios, de finalidades meramente contábeis. Dessa diversidade de objetivos é que os Fundos Especiais se distinguem como sendo de natureza financeira e de natureza contábil”<sup>1</sup>.

Um fundo especial judiciário tem natureza financeira e deve cumprir a “finalidade de pôr em execução atividades ligadas à política econômica, social e administrativa, ou destinados à manutenção de serviços ou órgãos públicos”. Daí sua gestão exigir formação técnica correspondente à sua especialização, que se há de buscar mediante seleção e treinamento permanente de recursos humanos, instante atividade de controle interno, e solicitação periódica de auditorias externas, incluindo fiscalizações do Tribunal de Contas. Convém que a gerência desse fundo especial equilibre: (a) a austeridade que se espera decorra da presença da autoridade judiciária; (b)

<sup>1</sup> Aguiar, 2004:373-374.



a especialização de servidores adequadamente selecionados e aos quais se propicie treinamento; e (c) a constância de inspeções por órgãos controladores, internos e externos.

Os problemas dessa gestão especializada resultariam amenizados na medida em que a tecnologia do computador provê soluções para a massificação de procedimentos de verificação e conferência de documentos. A experiência do Fundo Especial do TJERJ tem confirmado que onde há receita pública há possibilidade de sonegação, evasão e fraude, a par de erros involuntários naturais em qualquer processo de trabalho, mas que, em se cuidando de recursos públicos, podem conduzir a perdas inaceitáveis. Há de se dispor, e fazer funcionar, de adequado sistema de controles, como se verá adiante.

### *3.3 Possíveis conflitos entre a gerência de receitas e a ordenação de despesas*

Questão delicada, a acompanhar a inserção de um fundo especial na organização judiciária, reside na possibilidade de conflitos de competências ou atribuições entre o ordenador de despesa do tribunal e o gerente do fundo.

O gerente de um fundo especial é, de ordinário, também gestor das despesas a que se deve destinar a aplicação de suas receitas, de vez que estas foram previstas na lei de criação do fundo com o fim de acudir a determinados objetivos. Cuidar para que a aplicação das receitas se faça para atender a esses objetivos é encargo do gestor do fundo. A atuação deste se circunscreve a tais objetivos, vedada a aplicação de suas receitas para atender a quaisquer outros. Segue-se que o gestor do fundo é, em tese, a um só tempo, curador das receitas do fundo e ordenador das despesas a que essas receitas estiverem legalmente vinculadas.

Ocorre que as leis de organização e divisão judiciárias (cujo projeto é da iniciativa do Tribunal de Justiça, nos termos do art. 125, §1º, da CF/88) habitualmente concentram no presidente a grave função de ser o ordenador de despesas do tribunal, admitido que delegue competência para servidores

que ocupam cargos executivos no cumê da hierarquia funcional da administração judiciária, quanto a determinados atos de ordenação.

O Código de Organização e Divisão Judiciárias do Estado do Rio de Janeiro (CODJERJ) traça a função ordenadora de modo a exaurir as atividades do Judiciário estadual. Tanto que incumbe o Presidente da Corte de “superintender, ressalvadas as atribuições do Órgão Especial do Tribunal de Justiça, do Conselho da Magistratura e da Corregedoria Geral da Justiça, todas as atividades jurisdicionais e administrativas do Poder Judiciário, podendo, para isso, agir diretamente junto a qualquer autoridade e expedir os atos necessários” (art. 30, II). Em matéria financeira, o CODJERJ manda o Presidente “encaminhar, para apreciação e aprovação pelo Conselho da Magistratura, projetos de provimentos normativos para aplicação da legislação vigente sobre a administração de pessoal e administração financeira”, bem como o autoriza a “praticar os atos suplementares normativos e executivos de administração de pessoal e de administração financeira que lhe forem atribuídos nas normas regulamentares gerais aprovadas pelo Conselho da Magistratura” (art. 30, incisos XXXVI e XXXVII).

Nessas circunstâncias, o Presidente é o ordenador das despesas do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, quaisquer que sejam, inclusive aquelas que se venham a pagar com recursos oriundos de receitas de seu Fundo Especial. Somente o Presidente, ou os diretores a quem expressamente delegar atos de ordenação de despesa, entre os quais não se encontra o gerente do Fundo, que é um magistrado, pratica os atos próprios de ordenação, como soem ser aqueles referidos no art. 80, §1º, do Decreto-lei nº 200/67 (“Ordenador de despesas é toda e qualquer autoridade de cujos atos resultarem emissão de empenho, autorização de pagamento, suprimento ou dispêndio de recursos...”). No Tribunal de Justiça fluminense, não há uma só hipótese de o gerente do Fundo emitir nota de empenho, autorizar pagamento, suprimento ou dispêndio de recursos.

Circunstância histórica singulariza o caso do FETJ. A lei estadual que o criou, em 1996, atrelava suas receitas ao “processo de modernização e reaparelhamento do Poder Judiciário”. Por conseguinte, caberia ao gerente do

Fundo, se fosse o caso, ordenar despesas estritamente condizentes com esse processo político-administrativo conjuntural. Alterações introduzidas na lei estenderam, em 1999, a destinação das receitas do Fundo a todas as despesas correntes e de investimentos do Poder Judiciário, mantendo vedada a aplicação dos recursos do Fundo apenas para o pagamento de despesas com pessoal, sábia proibição que já constava do texto original.

A superposição da função de ordenador de despesa no Presidente do Tribunal e no gerente do Fundo seria incontornável se se tomasse ao pé da letra a aplicação universal das receitas deste. Uma vez que as receitas do FETJ, a partir de 1999, passaram a responder por todo o custeio do Judiciário estadual, excetuadas as despesas com pessoal, ao gerente do Fundo passaria a caber, em tese, a ordenação de todas as correspondentes despesas, restando para o Presidente do Tribunal a ordenação das despesas de pessoal.

Tal interpretação seria, como é, inconciliável com a lei estadual de organização e divisão judiciárias, que há de prevalecer sobre a legislação instituidora do Fundo porque aquela tem berço constitucional e se refere à própria gestão do Poder (CF/88, art. 125, §1º). Também no que respeita à legitimidade da ordenação, inquestionável ser do Presidente do Tribunal, eleito por seus pares para exercer as funções que lhe são cometidas pelo CODJERJ, ao passo que não a tem o gerente do Fundo, designado por ato administrativo do Presidente para gerenciar a arrecadação de receitas.

Impõe-se o reconhecimento de distinção impeditiva de conflito de competências ou atribuições: ao Presidente do Tribunal compete a ordenação das despesas de qualquer natureza; ao gerente do FETJ cabe a curadoria de suas receitas, de modo a que se mantenham suficientes e desembaraçadas para cobrir as despesas ordenadas pelo Presidente.

A gerência do FETJ, por um lado, não participa, salvo se especificamente convocada a opinar em caso concreto, do processo decisório que fixa prioridades de despesas, nem da verificação de sua regularidade, a cargo do Presidente (na qualidade de seu ordenador) e dos órgãos de controle interno (no desempenho da competência prevista no art. 74 da CF/88). Mas, por

outro, o gerente do Fundo não se alheia do comportamento da despesa em relação à disponibilidade das receitas. Deve emitir sinais de alerta e propor medidas, preventivas e corretivas, ao Presidente do Tribunal, sempre que o cenário dessa correlação suscitar preocupações acerca de desmedida elevação das despesas em relação à força das receitas.

No Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro, o gerente do Fundo tem como parâmetro, no exercício de sua curadoria das receitas, o Plano de Ação Governamental do Poder Judiciário (PAG), que descreve todos os programas e projetos cuja execução se prevê para o biênio a que se refere. E, na verificação periódica do comportamento das despesas, conta com o Relatório de Acompanhamento e Controle de Custos (RAC), que a Diretoria Geral de Planejamento, Coordenação e Finanças expede e cuja síntese faz publicar trimestralmente.

#### 4. A experiência do Fundo Especial do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro

O Fundo Especial do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro (FETJ) posiciona-se, na estrutura organizacional do Judiciário estadual, como unidade subordinada diretamente ao Presidente do Tribunal. Rente a tal topografia, cumpre ao gerente do Fundo o desempenho de três funções primaciais: (a) gerenciar a arrecadação das receitas previstas em sua lei instituidora, de modo a manter completo controle sobre os ingressos, incluindo a imposição de multa quando de recolhimentos sonegados ou feitos com atraso, bem como a possibilidade de aplicar recursos no mercado, com o fim de obter receita financeira; (b) normalizar, no âmbito de competência do Fundo, entendimentos técnicos padronizados acerca de procedimentos que devam ser observados por serventias judiciais e extrajudiciais na arrecadação de taxas, custas, emolumentos e remunerações que constituam receitas legais do Fundo; (c) assegurar a disponibilidade dessas receitas ao ordenador de despesas, o que impõe ao gerente o dever funcional de sinalizar, com base em indicadores objetivos, eventual perda de posição de receita em face de aumento de despesa.

#### 4.1 Gerência da arrecadação

Para desincumbir-se da primeira função, o gerente do FETJ conta, no nível operacional, com a Diretoria Geral de Planejamento, Coordenação e Finanças, onde se localiza o Departamento de Gestão da Arrecadação (DEGAR), pelo qual passam para conferência, em média, ao dia, quatro mil guias de recolhimento (GRERJ) de numerário devido ao FETJ, em todas as noventa Comarcas do Estado, nas quais são distribuídas, na média dos três últimos exercícios, cerca de um milhão de novas demandas judiciais ao ano, para cuja resolução o Judiciário fluminense conta com 700 magistrados, somados ambos os graus de jurisdição. Para dimensionar-se a ordem de grandeza desse movimento, registre-se: em 2001, foram 980.997 GRERJ; em 2002, 1.081.963; em 2003, 980.935; de janeiro a setembro, inclusive, de 2004, 833.602. Equivalem a receitas anuais globais de R\$ 186.870.114,57 (2001), R\$ 226.326.976,91 (2002), R\$ 326.550.072,18 (2003) e R\$ 244.518.766,10 (de janeiro a setembro de 2004).

A verificação dessas guias pode defrontar-se com incidentes de seis ordens, todos de reduzido percentual em face do movimento total de GRERJ:

- (a) autenticação bancária inidônea, acarretando a abertura de processos administrativos para a imposição de multa e comunicação ao juiz do processo judicial e ao Ministério Público, para a persecução criminal cabível (em 2000, foram 201 casos; em 2001, 65; em 2002, 41; em 2003, 39; em 2004, até setembro, 22);
- (b) recolhimentos sem autenticação bancária, com a conseqüência de determinar-se a comprovação do pagamento mediante outra guia, devidamente autenticada (em 2001, foram 127 casos; em 2002, 137; em 2003, 146; em 2004, até setembro, 112);
- (c) recolhimentos mediante a emissão de cheques devolvidos por insuficiência de fundos, situação que o FETJ comunica ao cartório processante, que junta o cheque nos autos e o curso do processo é sobrestado até a regularização do pagamento (em 2001, foram 65 casos; em 2002, 38; em 2003, 55; em 2004, até setembro, 30);

- (d) rasuras ou adulterações em qualquer dos campos do formulário padronizado da guia, com a providência de certificar-se a correção do recolhimento junto ao Banco arrecadador (em 2001, foram 31 casos; em 2002, 26; em 2003, 39; em 2004, 18, até setembro);
- (e) intempestividade no recolhimento de valores devidos por serventias extrajudiciais, que, uma vez confirmada, dá azo à imposição de multa (atrasos de recolhimento originam a instauração da média mensal de 43 processos administrativos de apuração, relativos a 227 GRERJ);
- (f) denúncias espontâneas de serventias que reconhecem recolhimentos incorretos (média mensal de 27 ofícios de denúncia, média de 99 GRERJ).

O DEGAR gerencia, ainda, milhares de processos administrativos relativos a três objetos específicos principais (em 2001, foram 14.222; em 2002, 19.496; em 2003, 22.627; em 2004, até setembro, 19.958), a saber:

- (a) pedidos de restituição de valores recolhidos indevidamente ao FETJ (em 2001, foram 811 processos; em 2002, 1.568; em 2003, 1.634; em 2004, até setembro, 1.658), ou de retificação de valores recolhidos a maior ou a menor (225, em 2001; 664, em 2002; 815, em 2003; 946, em 2004, até setembro); o crescimento do número desses processos, corroborado por insistentes reclamações de advogados e usuários, identifica a necessidade de buscar-se solução para a complexidade da GRERJ, que propicia erros de preenchimento; há estudos para a informatização do documento, com implantação prevista para 2005;
- (b) cobrança da remuneração devida por permissionários e cessionários de bens em prédios de Foros, que passaram de 20 a 153, a partir de meados de 2003, mais do que dobrando a respectiva receita entre 2002 e 2004 (de R\$ 527.832,45 para R\$ 1.202.866,73 ao ano);
- (c) cobranças administrativas (vg, débitos e multas – em 2003, foram 7.749 processos, gerando receita de R\$ 438.822,20; em 2004, até setembro, 7.328, gerando receita de R\$ 571.875,02).

O que se pode perceber nas entrelinhas dos números é a progressiva formação de uma cultura administrativa que valoriza a gestão do que é próprio do Poder Judiciário e cujas receitas devem ser aplicadas na melhoria contínua de seus processos de trabalho.

#### 4.2 Enunciados administrativos uniformizadores

A lei destinou ao FETJ elevado número de receitas. Desiguais quanto à natureza e ao potencial de arrecadação: tributárias ou não-tributárias, sujeitas à disciplina que a Lei de Responsabilidade Fiscal traçou para a renúncia de receita (art. 14, seus incisos e parágrafos); cotidianas ou eventuais; umas têm na prestação jurisdicional o seu fato gerador, outras decorrem de atividade administrativa. Natural que tal diversidade desperte entendimentos variados a cada caso, daí a função normalizadora que ao FETJ cabe desenvolver, com o fim de padronizá-los tanto quanto possível.

São receitas do FETJ (Lei nº 2.524, de 22.01.96, art. 2º, e Lei nº 3.217, de 27.05.99, art. 1º):

- (a) as custas e os emolumentos devidos pelo processamento de feitos judiciais e fixados segundo a natureza do processo e a espécie de recurso interposto;
- (b) os emolumentos, que expressam a remuneração devida aos serviços notariais e de registros, que garantem a publicidade, a autenticidade, a segurança e a eficácia dos atos providos de fé pública;
- (c) a taxa judiciária incidente sobre os serviços por meio dos quais atuam os órgãos prestadores de jurisdição de ambos os graus, na justiça estadual;
- (d) as receitas oriundas da inscrição em concursos públicos para o provimento de cargos efetivos do Judiciário estadual;
- (e) a remuneração decorrente de permissões de uso de espaços em prédios afetados ao Judiciário estadual;
- (f) parcela de 20%, incidente sobre o valor tabelado de cada ato praticado por serventia extrajudicial, como, por exemplo, o da lavratura de ter-

mos em geral (procurações e escrituras), objeto das leis de nº 713/83 e 723/84, que a instituíra, originariamente, como receita do estado;

- (g) dotações orçamentárias próprias;
- (h) auxílios, subvenções, contribuições e doações de entidades públicas e privadas, nacionais ou estrangeiras;
- (i) transferências de recursos de entidades de caráter extra-orçamentário, que lhe venham a ser atribuídas;
- (j) as provenientes da prestação de serviços a terceiros, inclusive as impostas pela aplicação de selo holográfico de autenticidade e controle afeto à Corregedoria Geral da Justiça;
- (l) as provenientes de inscrições em cursos, simpósios, seminários e congressos promovidos pelo Tribunal de Justiça, excetuadas as que constituem receita do Fundo Especial da Escola da Magistratura;
- (m) as decorrentes de venda de assinaturas ou volumes avulsos de revista, boletins e outras publicações editadas pelo Tribunal de Justiça;
- (n) as resultantes da alienação de equipamentos, veículos ou outros materiais permanentes;
- (o) a remuneração oriunda de depósitos bancários ou aplicação financeira realizada em contas do próprio Fundo;
- (p) as provenientes de quaisquer outros ingressos extra-orçamentários.

São hipóteses que configuram a aplicação do antigo princípio da rentabilidade, hoje subsidiário do princípio da eficiência, introduzido na cabeça do art. 37 da CF/88 pela Emenda Constitucional nº 19/98. Segundo a proposição da rentabilidade, era de admitir-se o “lucro social” na Administração Pública, assim chamado pelo direito público da época (segunda metade do século XX, quando proliferou a criação das chamadas entidades vinculadas de administração indireta do Estado – autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista) em correspondência ao superávit financeiro do exercício, que deveria ser reinvestido nas atividades de interesse público dos entes e entidades estatais.

O “lucro social” ou superávit financeiro pode ser indicador de eficiência e eficácia, ou não, na gestão pública. Será afirmativo se for efeito da



consecução de objetivos e metas com alto grau de racionalidade e ótima relação custo-benefício. Outro não é o fundamento de a Lei de Responsabilidade Fiscal haver determinado que se integre ao projeto de lei de diretrizes orçamentárias um "Anexo de Metas Fiscais, em que serão estabelecidas metas anuais, em valores correntes e constantes, relativas a receitas, despesas, resultados nominal e primário e montante da dívida pública, para o exercício a que se referirem e para os dois seguintes" (art. 4º, §§1º e 2º).

Permanece como de interesse público a destinação do saldo positivo de cada exercício financeiro, se houver, na manutenção, no aperfeiçoamento e na expansão de programas de interesse público. As receitas do FETJ cumprem esse papel. Dão sustentação aos serviços judiciários – as mais expressivas de suas receitas advêm da própria atividade judiciária ou de atividades e ela sujeitas – e viabilizam a manutenção, o aperfeiçoamento e a expansão da oferta de prestação jurisdicional em resposta ao aumento da demanda da sociedade por esses serviços.

É previsível que tal elenco de possibilidades venha a ensejar interpretações díspares quanto à tipificação dos fatos geradores de cada uma daquelas receitas, ao processamento de seu recolhimento, à restituição de valores recolhidos a maior ou indevidamente, à aplicação de recursos em projetos inovadores. Dessas operações necessariamente participam magistrados e servidores, cada qual podendo divisar de modo próprio tal ou qual questão.

Por isto é que, no desempenho de sua segunda função básica (normalização), a gerência do Fundo promove, desde 2001, em caráter permanente, estudos sobre questões técnicas decorrentes de dúvidas que, em processos administrativos, magistrados e serventuários suscitem no concernente a hipóteses e critérios de recolhimento e aplicação de exações, contribuições e remunerações devidas ao FETJ. Na medida em que a dúvida ou divergência se reitera e em que os respectivos estudos sejam conclusivos, incluindo a audiência da Corregedoria Geral da Justiça – competente para o exercício da polícia administrativa sobre os cartórios, durante o qual pode flagrar desvios de recolhimentos devidos –, o FETJ submete ao Presidente do Tribunal enunciados administrativos que sintetizam sua orientação em matéria controvertida. Em setembro de 2004, esse rol de proposições uniformi-

zadoras, aprovadas pelo Presidente, era de 39 Enunciados (DO de 26.03.04), divulgados via *internet* e *intranet*, além de serem objeto de impressos (*folder* periodicamente atualizado).

O vetor fundamental da uniformização dos Enunciados Administrativos é o vetusto princípio da rentabilidade, absorvido pelo da eficiência. A receita gerada pelos serviços prestados pelo Poder Judiciário deve ser reinvestida na contínua melhoria desses serviços, tendo como foco o atendimento devido aos jurisdicionados. Entendendo-se por prestação jurisdicional, nesse sentido administrativo-financeiro, toda a atividade realizada pelos órgãos prestadores em resposta à provocação do jurisdicionado, que faça movimentar-se a máquina judiciária. Movimento que, por oneroso, há de ser considerado pelas partes de modo sério e conseqüente. Bem ilustra o zelo contido nessa definição o Enunciado Administrativo nº 24, *verbis*: “Não dispensa o pagamento das custas, nem autoriza a restituição daquelas já pagas: a) a extinção do processo em qualquer fase, por abandono, transação ou desistência, mesmo antes da citação do réu, nos termos do art. 20 da Lei nº 3.350/99; b) a desistência de recurso interposto; c) o recurso declarado deserto, seja por intempestividade ou por irregularidade no preparo, falta de preparo ou preparo insuficiente; d) o cancelamento da distribuição inicial, por falta de pagamento do preparo no prazo devido”.

#### 4.3 *Medidas preventivas e corretivas em face da correlação receita-despesa*

A realização da terceira função atrai inusitado desafio para a gerência de um fundo especial judiciário, posto que versa sobre projeções econômicas a que magistrados e serventuários não estão ordinariamente afeiçoados. Mas que profissionais que são do ofício de julgar se devem empenhar para virem a estar, em mundo no qual o homem e sua circunstância se encontram no epicentro de fenômenos cada vez mais impregnados de todos os matizes socioeconômicos, com raízes tanto próximas e visíveis quanto distantes e invisíveis, ou indecifráveis ao olhar comum ou desavisado. Melhor

do que descrever o repto é ilustrá-lo com episódio concreto e que ainda está a produzir efeitos.

Ao final do exercício de 2002, o gerente do FETJ submeteu ao Presidente do Tribunal relatório sobre a evolução das receitas e das despesas, em face do cenário que então se descortinava para o implemento do PAG do Poder Judiciário, cuja elaboração se ultimava para 2003/2004 e cuja execução ora se arremata. Eis os principais excertos do relatório, lançado nos autos do processo administrativo nº 184.308/02, como testemunho da natureza, dos métodos e do desempenho dessa terceira função da gerência do FETJ, cuja classificação é difícil de rotular.

“Estes autos ocupam-se das modificações que, a partir do segundo trimestre de 2002, passaram a ser observadas no cenário econômico do País, com possíveis repercussões sobre as atividades do Poder Judiciário. Os estudos foram provocados e articulados por este Fundo Especial do Tribunal de Justiça – FETJ. Antes de apresentar seus resultados, é necessário esclarecer as razões de haver o FETJ impulsionado a iniciativa.

Consoante o disposto no art. 2º da Lei nº 2.524/96, que criou o FETJ (após laboriosas negociações com os demais Poderes do Estado, iniciadas em 1991, por inspiração do então Corregedor-Geral da Justiça, o saudoso Desembargador Polinício Buarque de Amorim, quando se elaborou o primeiro anteprojeto de lei), este tem por objetivo ‘a dotação de recursos financeiros ao processo de modernização e reaparelhamento do Poder Judiciário’. A partir da Lei nº 3.217/99, os recursos financeiros arrecadados pelo FETJ passaram a sustentar, também, todo o custeio, salvo as despesas com pessoal, que permanecem à conta de repasses pelo Poder Executivo. Hoje, todas as despesas do Poder Judiciário fluminense, incluindo as de capital (investimentos em obras e equipamentos) e de custeio (manutenção dos serviços e atividades, meio e fim, do Poder), com a isolada exceção das despesas com pessoal, são providas pelas receitas do FETJ. Pode-se afirmar que o FETJ resultou do somatório de esforços de uma década, em que cinco administrações sucessivas do Tribunal de Justiça (as dos Presidentes Jorge Loretto, Antonio Carlos Amorim, Gama Malcher, Tiago Ribas Filho e Humberto Manes) se dedicaram a tornar real, no Estado do

Rio de Janeiro, a autonomia administrativa e financeira assegurada ao Poder Judiciário no art. 99 da Constituição da República. O Banco Interamericano de Desenvolvimento BID, ao cabo de estudos sobre o Poder Judiciário brasileiro, concluiu no segundo semestre deste ano, destacou, como um dos oito pontos positivos do que lhe foi dado examinar, a existência do FETJ no Judiciário fluminense, como instrumento de autonomia financeira.

Ditas leis estaduais não alteram a competência do ordenador de despesas do Poder Judiciário, que é, nos termos do Código de Organização e Divisão Judiciárias deste Estado, exclusivamente, o Presidente do Tribunal de Justiça. Mas instituíram segunda vertente de gestão, subordinada ao ordenador e voltada especificamente para os recursos financeiros que a este cabe administrar. Tal é a competência do FETJ, que se sintetiza, pois, na curadoria das receitas do Poder Judiciário do Rio de Janeiro.

No exercício da função de curador das receitas, a serem geridas pelo Presidente e aplicadas pelos vários níveis executivos da estrutura organizacional do Poder, é que, na qualidade de gerente do FETJ, dei impulso ao presente processo. Após reunir os subsídios das Secretarias de Planejamento e de Administração, bem como os da Auditoria Geral, sugerem-se medidas que, diante das modificações e tendências observadas na economia nacional, tendem a precatar a gestão das receitas e despesas do Poder Judiciário fluminense contra erosões evitáveis, no horizonte previsível. Move-me a máxima, cunhada pela ciência da administração, de que o gestor há de admitir a possibilidade de vir a ser vencido pelos fatos, sempre dinâmicos e ricos de imponderabilidades, mas se deve empenhar para não ser surpreendido por eles.

Acompanhando-se, desde o segundo trimestre de 2002, o noticiário de economia veiculado pela imprensa, bem assim as colunas assinadas por seus principais articulistas especializados, e os dados divulgados por boletins técnicos, tal como o semanal FOCUS, editado pelo Banco Central, extrai-se que, em cada dez opiniões, sete apontam que 2003 será ano de nenhum ou reduzido crescimento econômico (no máximo, repetindo o índice de 2002, que mal terá ultrapassado 1%), e elevação dos índices de

inflação (hoje, estimada para superar 20% ao ano). O cenário alternativo otimista seria crescimento econômico discretamente maior e inflação sob controle... O cenário alternativo pessimista seria a estagnação econômica e o descontrole da inflação, de modo a provocar severas desordens e perturbações econômicas, políticas e sociais. Há consenso quanto ao imperativo de empenharem-se todos os esforços para que se evite o recrudescimento do fenômeno inflacionário, que penaliza sobretudo as camadas mais pobres da população.

As previsões levam em conta fatores externos e internos.

Entre os externos, incluem-se: (a) a confirmada retração do comércio internacional (depois de passar duas décadas em permanente crescimento, as trocas comerciais entre as nações diminuíram 1,5% em volume e 4,5% em valor, em 2002, o que indica crise mundial, com desdobramento sobre o equilíbrio da balança de pagamentos de países que, como o Brasil, necessitam de exportar para obter receita em dólares decorrentes de atividade produtiva, daí mostrar-se árdua a conquista de mercados para a colocação de nossos produtos); (b) a notória crise de confiabilidade do mercado financeiro (para a qual contribuiu a quebra de insuspeitadas empresas norte-americanas, que maquiavam balanços para elevar a cotação de suas ações na bolsa), atingindo fortemente as aplicações em países da América Latina, que passaram a ser vistas como de alto risco para o investidor, trazendo como consequência, entre outras, o fechamento do crédito de Bancos internacionais para empresas em operação nesses países (cujas respectivas crises políticas internas também concorreram para a depreciação econômica); (c) o possível conflito militar entre os Estados Unidos e o Iraque, o que acarretaria aumento dos preços do petróleo, com efeitos generalizados para a produção de bens e serviços dependentes do combustível e seus derivados, em todo o mundo.

Entre os internos, destacam-se: (a) a transição dos governos federal e estaduais, após as eleições gerais, a criar expectativa sobre as diretrizes que os novos governantes imprimirão, no Executivo e no Legislativo, à política econômica estatal, o que gera incertezas para os agentes da economia no estabelecimento de seus objetivos e metas empresariais, reten-

do-os de tomar decisões em prol de novos investimentos produtivos e abrindo portas para ataques especulativos; (b) a variação cambial, que elevou a cotação do dólar a nível que, ao encerrar-se o ano, beira quatro reais por dólar (em janeiro de 2002, era de 2,40), concorrendo para que os preços atrelados à moeda norte-americana fizessem o índice de inflação suplantar a meta governamental (em números redondos, de 5% para 10% ao ano); (c) retração do comércio, da indústria e do mercado formal de trabalho, registrando-se níveis elevados de inadimplência e de desemprego (cerca de onze milhões de desempregados), bem como redução do poder de compra dos assalariados; (d) fuga para o mercado informal de trabalho, que atende às necessidades imediatas do desempregado, mas não gera tributos, nem investimentos, que fazem prosperar a circulação de bens e serviços, inclusive de amparo ao trabalhador; (e) crescimento da dívida interna, que chega ao final do exercício equivalendo a 64% do Produto Interno Bruto. Ou seja, país e população endividados, dentro e fora de suas fronteiras.

O quadro não é típico deste ou daquele país. Aparece, com perfil assemelhado, em várias regiões do planeta. Frutos da face perversa da globalização, segundo uns. Explosão de erros históricos acumulados, reverberam outros. Ambos teriam razão. Como também razão teria quem ponderasse sobre os aspectos positivos da realidade brasileira, com base nos quais a retomada do crescimento e o controle da inflação são possíveis, desde que assestadas as decisões certas, na oportunidade adequada. De toda sorte, a diferença estará na capacidade de enfrentar-se o quadro e modificá-lo. O que, do ponto de vista da cultura e da civilização, não parece conter qualquer novidade para a jornada humana. Ideologias, teorias e sistemas em colisão sempre traduziram o esforço do homem para explicar e superar as fragilidades e os destemperos que parecem ser indelevelmente inerentes à sua natureza.

Esse conjunto de fatores externos e internos, ao qual se poderiam agregar inúmeros outros, não importa apenas à macro visão da questão econômica. Projeta, no caso brasileiro, perspectiva de pouco ou nenhum crescimento para 2003, o que equivale a dizer que todos os segmentos das

atividades públicas e privadas poderão ser afetados, com intensidade variável, em lapsos igualmente diferenciados de tempo, quanto à disponibilidade de recursos financeiros para a realização de programas e projetos que fomentem produção, emprego, renda e composição dos conflitos de interesses interindividuais e coletivos. Ainda mais se sobreviesse forte desvalorização do poder aquisitivo da moeda, o que cumpre evitar. Ocorre que combater a inflação pode significar impedir, ou retardar, o crescimento econômico, pela via de manterem-se altos os juros, com o fim de conter a demanda. Na dosagem certa dessa correlação, ou no emprego correto de outras medidas coordenadas, é que se encontra o centro do desafio técnico e político, com maior ou menor custo social.

Se, como ao início realçado, cabe ao FETJ arrecadar e fazer render as receitas que lhe são vertidas por autorização legal, é também de seu dever institucional emitir, para a autoridade competente, o Presidente do Tribunal de Justiça, sinais sobre as possíveis repercussões que aqueles fatores e cenários econômicos lançarão sobre tais receitas e a capacidade destas responderem às despesas.

A esses fatores e cenários não estão, nem poderiam estar, alheias as atividades do Poder Judiciário. Bem ao contrário. Sofrem, intensamente, talvez em tempo mais dilatado, todas as conseqüências com que se abatem sobre os demais segmentos das organizações públicas e privadas sediadas no território brasileiro. Para amparar a asserção basta citar que: ...

(b) do total do orçamento de custeio do Poder Judiciário deste Estado em 2002 (R\$ 136.661.287,00), 46,28% correspondem a despesas diretamente afetadas por aqueles fatores externos e internos da economia, sendo que 13,18% correspondem a despesas com o pagamento de tarifas públicas (água, luz, telefonia interurbana, fixa e móvel, radiocomunicação, gás e vale-transporte), o que ganha extraordinário relevo quando se sabe que o preço dessas tarifas varia de acordo com o IGP-M (índice geral de preços do mercado), por meio do qual a Fundação Getúlio Vargas mede, mensalmente, a evolução dos preços ao atacado em âmbito nacional, daí as tarifas dos serviços públicos acompanharem a subida das taxas inflacionárias; 29,27% correspondem a despesas com contratos de terceirização de servi-

ços de apoio (limpeza e conservação de prédios, manutenção de equipamentos, entre outros), também sujeitos a reajustes de acordo com o IGP-M, segundo cláusula contratual padronizada; 1,42% correspondem a despesas com contratos de fornecimento de combustíveis e derivados do petróleo, cujos preços dependem de contextos internacionais expostos a abruptas oscilações; 2,30% correspondem a despesas com serviços de manutenção do parque tecnológico existente nos serviços judiciários (sobretudo equipamentos de informática), cujos preços submetem-se à variação do dólar..

Quanto a manter em ordem e em dia a satisfação das demais despesas, é matéria que interessa à competência do FETJ, como curador das receitas, todas legalmente vinculadas ao atendimento daquelas despesas. Veja-se a situação das receitas do FETJ, quanto à fixação de seus respectivos valores de arrecadação:

(a) 70% das receitas do FETJ decorrem de tributos recolhidos pelas partes em litígio (taxa judiciária) ou por serventias extrajudiciais (20% sobre o valor de cada ato notarial praticado); os valores de tributos (impostos ou taxas) são atualizados anualmente, de acordo com o índice de variação da UFIR-RJ (Unidade Fiscal de Referência do Estado do Rio de Janeiro), instituída pelo Decreto nº 27.518/00, cujo art. 2º fixa como base de cálculo da atualização o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo Especial (IPCA-E), por meio do qual a Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) mede a variação de preços ao consumidor, nas regiões metropolitanas, sendo este o índice utilizado pelo Banco Central para determinar a meta de inflação anual;

(b) os valores arrecadados pelo FETJ são imediatamente aplicados em títulos com juros prefixados, gerando receita financeira apreciável; tais juros, embora menores, são os que garantem 100% de segurança na aplicação, posto que, qualquer que seja a oscilação do mercado, a instituição obriga-se a garantir os juros previamente contratados, mesmo que os títulos a que se refiram hajam sofrido desvalorização; no entanto, os juros prefixados sofrem em cenário de alta de inflação, posto que por esta sempre serão corroídos.



O ano de 2002 chega ao fim com o IGP-M registrando variação anual acumulada que supera 20%, enquanto que o IPCA registra variação em torno de 10% (desprezam-se as frações, todavia equivalentes a milhões, para facilitar-se o raciocínio não afeito à matemática financeira). Torna-se evidente que as receitas do FETJ estarão sendo atualizadas mediante índice de menor poder de correção monetária (IPCA), enquanto que as despesas que ditas receitas deverão atender estarão sujeitas à inflação (que integra o cálculo do IGP-M), fenômeno que, segundo se prevê, tende a erodir o poder aquisitivo da moeda em maior escala, ao longo de 2003, dado que o IGP-M já é o dobro do IPCA ao final de 2002.

Os dados reunidos pela Secretaria de Planejamento mostram que o expressivo saldo positivo das receitas do FETJ ao cabo de 2002, somado às receitas que ingressarão em 2003, o conjunto atualizado com base no IPCA, será o bastante para que se satisfaça a todo o custeio de 2003. Desde que o pior cenário não prevaleça e se venha a ter espiral inflacionária incontrolável, o que não se espera, nem as declarações de princípios e intenções dos novos mandatários do País fazem crer.

Os dados apresentados pela então Secretaria de Administração evidenciam que, no curso de 2002, houve esforço, quase sempre bem-sucedido, para a repactuação de cláusulas contratuais com prestadores de serviços ao Poder Judiciário, logrando reajustes em níveis inferiores aos medidos pelo IGP-M, o que antecipava, a cada caso concreto, diretriz que, doravante, se deve tornar geral.

Nada obstante, só o fato de vislumbrar-se a correção das receitas do FETJ em torno de 10% (IPCA) e o crescimento monetário das despesas do Poder Judiciário na casa dos 20% (IGP-M), em 2003, por efeito da inflação, indica a necessidade de adotarem-se medidas preventivas imediatas. Sem contar que, em cenário de baixo crescimento econômico e inflação em alta, paralisam-se ou reduzem-se, de um lado, as atividades econômicas que geram receitas para o FETJ, e, de outro lado, aumenta o número dos que procurarão o Judiciário invocando a assistência judiciária gratuita, a que terão direito se comprovarem o estado de hipossuficiência a que alude a Constituição Federal (art. 5º, LXXIV). E tampouco esquecendo-se de

que já é substancial a quantidade de serviços por natureza prestados gratuitamente (todos os Juizados Especiais, todas as Varas Criminais, todos os Juizados da Infância e da Juventude, grande parte dos processos em curso nas Varas Cíveis e de Família), de sorte a fazer com que o movimento dos processos não gratuitos tenha de sustentar o movimento dos que devem ser gratuitos, todos operados, entretanto, pelos mesmos recursos organizacionais, humanos, materiais e financeiros.

Da primeira hipótese (redução das atividades econômicas que geram receita para o FETJ) já se percebe sintoma. Veja-se, nos gráficos de fls. 20, que comparam a evolução das duas maiores receitas do FETJ (taxa judiciária e contribuição das serventias extrajudiciais, retroreferidas), que a receita decorrente da atividade notarial esteve superior à receita oriunda da taxa judiciária nos anos de 2000 e 2001. A partir do último trimestre de 2001 e durante todos os meses de 2002, a receita da taxa judiciária – que traduz conflitos de interesses (recolhe-se quando se ajuíza a demanda) – superou a da atividade notarial – que traduz o movimento da economia estadual (recolhe-se quando se levam ao registro do tabelião atos negociais).

A gestão na Administração Pública é um processo contínuo, irrelevante qual seja o gestor. Importa que se tomem as providências que assegurem a continuidade do processo em termos tecnicamente pertinentes e adequados à satisfação do interesse público, que se renova permanentemente. Assim, conquanto esteja Vossa Excelência a pouco mais de um mês do encerramento de sua profícua gestão, creio de bom alvitre algumas medidas que melhor acautelarão a gestão das receitas e despesas do Judiciário fluminense em 2003, pavimentando, desde logo, os árduos caminhos que nossos respectivos sucessores, na Presidência do Tribunal de Justiça e na gerência do FETJ, estarão a percorrer em situação que, para o Fundo, criado em 1996, quando estabilizada a moeda e controlada a inflação, será nova, qual seja a de cuidar das receitas em ambiente econômico que se prenuncia inflacionário.

Também porque a elaboração do Plano de Ação Governamental do Poder Judiciário para o próximo biênio, que se ultima, decerto que se beneficia-

rá dessas medidas, desde que tomadas a tempo. Ou correrá o risco de impropriedades e impreviões, se forem retardadas. Cabe, na economia e na administração, a advertência do Prêmio Nobel de Literatura, o português José Saramago: 'Não tenhamos pressa. Mas não percamos tempo'.

Submeto a Vossa Excelência as seguintes medidas:

I – determinar às Secretarias de Planejamento e de Logística (esta desdobrada da antiga Secretaria de Administração por força do Ato Executivo Conjunto nº 59/02) que consolidem, no Plano de Ação Governamental para o biênio 2003-2004, absolutamente todas as necessidades de programas e projetos solicitados pelos órgãos judicantes e administrativos, porém atribuindo a cada qual nível de prioridade (três níveis, no máximo, a serem oportunamente diferenciados pela futura Administração) que possa vir a compatibilizar a respectiva execução com a disponibilidade das receitas; friso o realce que devem merecer as propostas encaminhadas pelo grupo de magistrados que, pela primeira vez nos 250 anos da história do Poder Judiciário deste Estado, foi chamado a participar da elaboração da proposta orçamentária;

II – determinar à Secretaria de Planejamento que arremate, com a urgência correspondente ao cenário de dificuldades que se descortina, o convênio que está a alinhar com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD, com o fim, entre outros, de: (a) elevar a aptidão do Relatório de Acompanhamento de Custos (RAC) para exercer controle de prontidão sobre as despesas de custeio das atividades do Poder Judiciário, em cada uma das noventa Comarcas do Estado; (b) conceber e implantar sistema de acompanhamento da execução do Plano de Ação Governamental, visando a maior eficiência no controle das despesas com investimentos;

III – determinar à Secretaria de Planejamento que consolide, em Manual do Gestor, todos os atos normativos e executivos vigentes sobre o funcionamento e a gerência dos órgãos de execução, que servirá de base para a delicada transição entre a estrutura organizacional atual e aquela a ser implementada nos próximos anos, por propostas que decorrerão de convênio firmado entre o Tribunal de Justiça e a Fundação Getulio Vargas;

IV – determinar à Secretaria de Logística que modifique as cláusulas monetárias e financeiras padronizadas dos contratos a serem celebrados pelo Tribunal de Justiça, de modo a substituir o IGP-M como índice de reajuste, adotando-se, em cada contrato, outro que melhor reflita a variação dos preços ao consumidor na região de execução do contrato e de acordo com o objeto deste, entre os quais o IPCA, e especificado em apartado o índice que reajustará a parcela correspondente a mão-de-obra, se o contrato inclui-la na prestação do serviço, vinculando-a tão-somente aos dissídios das respectivas categorias; sublinho que tais modificações, devem ser introduzidas a tempo de serem observadas em todas as licitações em curso ou que venham a ser instauradas para a contratação de serviços em 2003;

V – determinar à Secretaria de Logística que aperfeiçoe, nos contratos celebrados pelo Tribunal de Justiça, a cláusula que prevê a antecipação de pagamento ao contratado que igualmente antecipe a execução da obrigação, nos termos do art. 40, XIV, “d”, da Lei nº 8.666/93, mediante desconto no preço, sujeito este a correção de acordo com o índice que corresponda à remuneração que o FETJ obterá com a aplicação financeira do valor descontado, durante o tempo equivalente ao da antecipação;

VI – determinar à Secretaria de Logística que adote, preferencialmente, nas licitações para a contratação de compras e serviços de objetos comuns, a modalidade do pregão, instituída pela Lei nº 10.520/02, cuja avaliação, após cinco anos de utilização pelos órgãos e entidades da Administração federal, demonstrou ser capaz de reduzir em 75% o tempo de tramitação dos processos de licitação e em 32% o valor da proposta vencedora, fatores esses – tempo e preço – de singular relevância em contexto de baixo crescimento econômico e inflação em alta; os primeiros pregões realizados pelo Tribunal, ainda em 2002, alcançaram resultados igualmente auspiciosos; de vez que, em obediência à legislação de regência, se prepararam com antecedência os procedimentos licitatórios, a diretriz reveste-se de urgência, dado que já estarão em elaboração os editais das licitações que ocorrerão nos primeiros meses de 2003...” (Em 17 de dezembro de 2002 – Des. Jessé Torres, Gerente do FETJ).

Como se vê, alguns dos vaticínios se confirmaram, outros não. A gerência do FETJ cumpriu a sua missão de manter a administração judiciária alerta para a adoção de medidas preventivas e corretivas, que, acolhidas pelo presidente, produziram resultados satisfatórios. As receitas têm crescido com margem estável em relação ao crescimento das despesas. A receita média mensal foi de R\$ 12.928.620,00, em 2000; R\$ 15.572.510,00, em 2001; R\$ 18.860.581,00, em 2002; R\$ 21.379.173,00, em 2003; R\$ 23.507.850,00, de janeiro a setembro, inclusive, de 2004. A despesa média mensal mostra a seguinte evolução: R\$ 7.930.450,00, em 2000; R\$ 10.490.537,00, em 2001; R\$ 13.654.975,00, em 2002; R\$ 15.616.344,00, em 2003; R\$ 17.149.923,00, de janeiro a setembro, inclusive, de 2004. Prevê-se que o saldo superavitário, acumulado desde a criação do fundo, legará para 2005 em torno de R\$350 milhões, suficientes para atender a todos os programas e projetos já alinhados no PAG do Judiciário para o novo biênio, no qual terá continuidade o convênio com a Fundação Getulio Vargas, custeado pelo FETJ.

#### 4.4 Critérios de aplicação financeira

Nos autos do processo administrativo nº 120.453/02, foram assentados os critérios de aplicação dos recursos do FETJ com o fim de obtenção de receita financeira diária.

Provocou a medida fato ocorrido em fevereiro de 2002, quando o Banco Central expediu a Circular nº 3.086, estabelecendo regras para a “marcação a mercado” dos títulos que compõem as carteiras dos fundos de investimento. “Marcar a mercado” é uma forma de avaliação e registro dos ativos dos fundos privados de investimento. Significa atualizar, diariamente, o valor dos títulos que compõem a carteira de um fundo, de modo a refletir o valor que seria obtido caso o título fosse vendido nesse dia. Adotou-a o Bacen em face das variações no preço dos títulos públicos, que afetavam a margem de segurança das operações, especialmente aquelas que dependem de variação cambial e de lastro em dólar (*hedge*). Fixou em 30 de junho de

2002 a data limite para a implementação da medida em todos os fundos de investimentos existentes no País.

O *DOU* de 6 de março de 2002 publicou a Circular nº 3.096, que prorrogou aquele prazo para 30 de setembro de 2002, mas, aos 29 de maio de 2002, o BACEN e a Comissão de Valores Mobiliários (CVM), esta pela Instrução nº 365, decidiram antecipar a implementação das novas regras para 31 de maio, ou seja, dois dias, entre os quais um feriado. Em 31 de maio de 2002, os fundos de investimento registraram rendimentos negativos.

Compreenda-se o fato e seu entorno. No momento em que se determinou a “marcação a mercado”, a maioria dos fundos de investimentos tinha, como principal papel (70%) de suas carteiras, os títulos públicos (emitidos pelo governo federal), que passavam, como volta e meia passam, por diária desvalorização no mercado financeiro, alimentada pelo chamado “risco Brasil”, cuja oscilação é de sua essência na medida em que os títulos públicos se desvalorizam. Forma-se círculo vicioso, que somente a “lógica” do mercado financeiro explica: o “risco Brasil” é alto porque nossos títulos perdem valor; nossos títulos perdem valor porque o “risco Brasil” é alto.

Os títulos públicos têm o seu valor vinculado à perspectiva econômica do país (níveis de reservas cambiais, inflação, taxa de crescimento, quadro político etc.). Uma parte desses títulos vencia após as eleições de 2002, despertando especulações sobre como seria conduzida a administração da dívida pública pelo novo governo. A relação tempo-segurança, vital no investimento financeiro, gerava incerteza no investidor, que exigia taxas tanto maiores quanto maior fosse o prazo do investimento, posto que não estava seguro quanto ao que poderia ocorrer depois das eleições. Por isto subia o “risco Brasil”, nas agências que se dedicam a influir sobre o prêmio pelo risco do investimento, ou seja, no caso, o preço exigido pelos agentes econômicos para investir no Brasil.

Em síntese: as novas regras de “marcação a mercado” colheram os títulos do governo em baixa, provocando generalizada desvalorização nas cotas da maioria dos fundos de investimentos, incluindo as aplicações de renda fixa, com a ressalva destas não poderem alterar o índice prefixado, dentro do período da aplicação.

A instabilidade é da índole do mercado financeiro, que sujeita a incertezas as aplicações em fundos de investimento. Pode-se ganhar mais, ganhar menos, nada ganhar, eventualmente perder.

E esse não é o único fator a desafiar a necessidade de fixação de diretrizes para as aplicações financeiras de um fundo público, no caso o FETJ. Todas as suas receitas provêm de atividades judiciais ou extrajudiciais, fortemente influenciadas pelo desenvolvimento das atividades econômicas que se realizam no estado do Rio de Janeiro. O movimento de cobrança de emolumentos nos tabelionatos (a participação proporcional do FETJ nesses emolumentos é de cerca de 30% do total das receitas do FETJ) traduz maior ou menor aptidão do mercado para a circulação da riqueza, projetando-se na formalização de negócios jurídicos por instrumento público (compra e venda de imóveis, cessão de crédito, instituição de direitos reais etc.). O movimento das escriturarias judiciais, gerando o recolhimento de taxa judiciária e custas processuais (que, somadas, representam 55% do total das receitas do FETJ), é igualmente afetado pela atividade da economia estadual, certo que, decadente que venha esta a tornar-se, menor será o número de demandas ajuizadas e/ou maior será o número de demandas a que se deverá deferir a gratuidade de Justiça. O que não apenas reduz receita, se não que aumenta despesas.

Verifica-se que tanto o fator político conjuntural, que autorizaria o aumento do valor nominal das custas judiciais, quanto os fatores econômicos, incontrolláveis e imprevisíveis em sua dimensão e ritmo, impõem, mais do que recomendam, prudência nas aplicações financeiras do FETJ, que não podem correr o risco de perdas. O seu caráter público, jungido à satisfação de atividade governamental, não tolera os riscos que o capital privado entenda de correr em seus investimentos. Seja diante de episódios como aquele provocado pela alteração das regras dos fundos de investimento – e que se podem multiplicar em variedade e intensidade imprevisíveis, combinando a álea que caracteriza o mercado financeiro com os “fatos do príncipe” decorrentes de políticas governamentais –, seja em face da realidade econômica e social, que é mutante por definição e índole, além de sempre estar exposta a imponderáveis.

O FETJ devia positivar, como positivou, regras definidoras de suas aplicações financeiras no curto prazo, e que instituíam, a médio e longo prazos, mecanismos de aferição permanente dos fatores capazes de afetar-lhe o ingresso de receitas.

Se, de um lado, a existência e a expansão do FETJ converteram em realidade a autonomia administrativa e financeira que a CF/88 outorgou ao Poder Judiciário, de outro, o exercício dessa autonomia eleva as responsabilidades dos gestores judiciários, dependentes do FETJ para empreender medidas que garantam a entrega da prestação jurisdicional à população de modo instantâneo, eficiente e em tempo razoável.

Daí os critérios disciplinadores das aplicações financeiras do FETJ: vedam-se aquelas em papéis de renda variável, sujeitos às oscilações de mercado; direciona-se toda a receita diária em aplicações de renda fixa (RDB), com prazos prefixados (mínimo de 30 dias e máximo de 35 dias), de forma que os resgates ocorram em todos os dias úteis de cada mês; o valor diário a ser mantido em conta corrente, disponível para saque pelo FETJ, deve bastar para atender aos cheques emitidos no dia, e obedecida margem não superior a R\$ 60.000,00 (sessenta mil reais) para honrar cheques de restituição de custas (eventual e comprovadamente recolhidas a maior pelas partes).

#### 4.5 Metas de arrecadação

São fatores que podem pressionar a relação receita/despesa do Poder Judiciário, no âmbito estadual:

- (a) o Executivo estadual intenta socorrer-se nas receitas do FETJ; em duas oportunidades (2002 e 2003), solicitou valores (50 e 70 milhões, respectivamente), restituíveis quando do repasse ao estado, pela União, em até sessenta dias, de *royalties* do petróleo; o Conselho da Magistratura autorizou as operações, acrescidas de juros definidos em cessão de crédito, com garantia do Banco do Brasil (ou seja, o FETJ deixou de aplicar aqueles valores em títulos prefixados do mercado, como faz ordinariamente, e se tornou cessionário dos mencionados *royalties*, que,



- em ambos os episódios, foram pagos com os juros acertados, superiores aos das aplicações habituais do FETJ);
- (b) o superávit confortável das receitas do FETJ, em relação às despesas de capital e custeio do Poder Judiciário, estimula a própria administração judiciária a realizar investimentos sem dúvida necessários, porém em ritmo e intensidade que tendem a desconsiderar projeções de médio prazo;
  - (c) a mesma avaliação de folga de receitas, bem assim de premência no atendimento a acumulados reclamos dos jurisdicionados por mais serviços, sobretudo os gratuitos (juizados especiais, juizados da infância e juventude, varas de família e criminais, assistência aos hipossuficientes, atendimento volante a comunidades carentes etc.), tende a incentivar os executivos, nos vários níveis da administração judiciária, a planejar projetos superiores à capacidade instalada de suas estruturas gerenciais e operacionais, o que pode conduzir a desperdícios, superposições e descontinuidades que oneram o custeio.

A cada um desses fatores decerto que corresponderão diretrizes, medidas e providências a serem decididas pelas instâncias competentes da ordenação da despesa, seara alheia à competência do FETJ, que se circunscreve à curadoria das receitas, recorde-se. Mas é evidente que a falta de percepção desses fatores ou a sua equivocada condução pode afetar a capacidade de as receitas atenderem às despesas que forem geradas de modo inadequado ou precipitado, impondo-se redobrada atenção dos ordenadores de despesa também em face das exigências da Lei de Responsabilidade Fiscal, notadamente as inscritas em seus artigos 15, 16 e 17.

Não bastasse o cenário interno do estado do Rio de Janeiro, o país vive influências decorrentes de variáveis nacionais e internacionais, em profundidade e abrangência capazes de atingir até mesmo um modesto fundo de receitas vinculadas, como é o FETJ, num mundo globalizado e interdependente.

A variável nacional ora desdobra-se em persistente taxa de desemprego e de emprego informal, da qual surtem conflitos ao abrigo da gratuidade,

por falta de renda das partes em litígio; estado precário de segmentos importantes da infra-estrutura (transporte e energia, sobretudo), que emperra a produtividade e obsta a circulação de bens e serviços, também reduzindo renda e tributos; e incerteza ou ausência de marcos regulatórios, que afugenta o investidor suspeito da ineficácia de garantias ou da efetividade do governo para validá-las. Quadro que se abate sobre a capacidade de desenvolvimento auto-sustentado e obriga a permanência de política de juros altos, com o fim de manter a inflação sob cerco. A variável internacional é a elevação do preço do barril de petróleo (de US\$25 para mais de US\$50 dólares), em consequência da guerra deflagrada no Iraque. São variáveis reagentes entre si e que produzem efeitos econômicos, culturais, sociais e políticos.

Os analistas, por meio de boletins econômicos ou em pronunciamentos veiculados pelas colunas especializadas da imprensa, vêm realçando, em sua maioria, que, no caso brasileiro, câmbio e petróleo pressionam e pressionarão os preços, sejam aqueles livremente praticados pelo mercado, sejam aqueles sujeitos a políticas governamentais, como os das tarifas de serviços públicos e os dos combustíveis. Difícil, se não impossível, estabelecer-se linha divisória inequívoca entre o desejado controle da inflação e os altos e baixos da capacidade de produção e de investimentos dos agentes econômicos, bem como da oferta de empregos.

Podem vir a ser contaminados os preços das contratações de compras, obras e serviços pela administração judiciária. A guerra no Oriente Médio cria, ao que parece, pelo menos dois problemas para os países cuja economia, como a brasileira, é considerada de risco: preço do petróleo em alta e redução do fluxo de investimentos (recente noticiário informou que o Brasil, que chegou a estar em terceiro lugar nesse *ranking*, caiu para a 17ª posição entre os países que os investidores consideram atraentes para a aplicação de seu capital).

Por um lado, a permanência de risco inflacionário pode desfalar a oferta de bens e serviços, agravando as despesas. De outro turno, a permanência de alta taxa de juros favorece os fundos de aplicação. Incrível antinomia, porém verdadeira. Se, para as despesas de custeio do Poder Judiciário, altas taxas inflacionárias são desastrosas, altas taxas de juros são positivas para as

aplicações financeiras das receitas vertidas ao FETJ, e que representaram, em 2004, ganho médio mensal em torno de R\$3 milhões.

Assim ponderando, a gerência do FETJ propôs e o Presidente do Tribunal de Justiça acolheu a constituição, nos autos do processo administrativo nº 13.110/03, de uma Comissão de Metas de Arrecadação, que, integrada por magistrados e servidores, passou a desenvolver estudos sobre receitas alternativas, tais como as decorrentes da multiplicação de permissões remuneradas de uso de espaços em prédios de Foros, instrumento que já existia, timidamente, com vistas à exploração de atividades compatíveis com os serviços judiciários (cantinas, serviços de reprografia, livraria, posto bancário, estacionamentos para automóveis, máquinas de refrigerantes), e a que adviria de maior eficiência na cobrança dos executivos fiscais do estado e dos municípios fluminenses.

Efetivamente, se vem elevando o número de permissões de uso (ver item 4.1, retro) e 21 convênios foram celebrados com prefeituras, almejando a instalação de programa cooperativo para a cobrança das respectivas dívidas ativas, incluindo as custas devidas ao FETJ em cada processo de execução fiscal. Os novos termos de permissão de uso prevêm, ademais, o reembolso de despesas com o consumo de energia, telefone e água pelo permissionário, até então arcadas pelo FETJ. Excelente exemplo da possibilidade do mesmo fato proporcionar, a um só tempo, redução de despesa e elevação de receita.

## 5. Conclusão

Não será exagero afirmar-se que, quanto à sua capacidade gerencial de melhor atender à demanda da população pela prestação jurisdicional, o Poder Judiciário do Estado do Rio de Janeiro divide-se em antes e depois do Fundo Especial do Tribunal de Justiça.

Em meados do exercício de 2004, a gerência do FETJ fez ver ao Presidente do Tribunal de Justiça que seria oportuna a realização, pelo Tribunal de Contas do Estado, de uma inspeção operacional. Nada obstante a absoluta confiança que a estrutura e os servidores do FETJ inspiram (controles

não se movem por desconfiança, mas por busca permanente das melhores práticas), o fato é que nenhuma das três auditorias até então realizadas, internas e externas (o foco das auditorias no serviço público costuma concentrar-se nas despesas, enquanto, em um fundo especial, o foco deve estar posto nas receitas), se havia dedicado a rever os procedimentos de arrecadação manejados pelo Fundo, cujo volume de recursos cresce e não dispõe de modelos de idêntica natureza nos quais espelhar-se. A solicitação foi formulada e a inspeção efetuada, considerando satisfatórios os procedimentos verificados, sem embargo de indicar aperfeiçoamentos técnicos.

O convênio TJERJ/FGV, já aditado para o biênio 2005/2006, inseriu no seu escopo, por efeito de deliberação da Comissão de Gestão Estratégica, a busca da certificação ISO para o FETJ. Os trabalhos de preparação para a certificação, envolvendo a elaboração de documento estratégico, rotinas administrativas e indicadores objetivos, aos quais se associará a implementação dos aperfeiçoamentos recomendados pelo Tribunal de Contas, certamente estimularão a gerência do Fundo e seus servidores às melhorias contínuas que constituem o mote essencial da modernidade de gestão que se deve praticar na administração pública, também na judiciária, se se quiser elevá-la ao padrão de eficiência e eficácia que os jurisdicionados podem e devem esperar do Poder Judiciário.

Assim é, e deve ser, porque se tem "firmado a inovadora tese de que o serviço público pode ser prestado indiferentemente, tanto por um ente público quanto privado, mas que 'não pode mudar de destinatário'. Isso significa que o aspecto teleológico da atividade não mudou, não deve mudar, ainda que o cidadão, o indivíduo, seja denominado usuário, cliente ou consumidor... Essa ponderação se faz em face da constatação de que os serviços públicos estão umbilicalmente unidos aos princípios emanados constitucionalmente. Entre esses princípios está o da dignidade humana, que, já se disse entre nós, 'é o princípio fundamental de que todos os demais princípios derivam e que norteia todas as regras'. DUGUIT, no início do século XX, já havia percebido essa questão fundamental ao admitir que os homens têm direitos que devem ter origem social e que 'são inerentes a sua personalidade, de sua eminente dignidade'. Adiante, acrescenta: 'Em todas as formas de

grupamentos humanos, há apenas uma realidade, a pessoa humana...”<sup>2</sup>

Decerto que convivem, na conturbada sociedade contemporânea, necessidades e prioridades agudas, mas nenhuma será maior, em presença do princípio da dignidade da pessoa humana (CF/88, art. 1º, III), do que a de garantir-lhe o acesso à Justiça, a alimentar-lhe a esperança de que, nela, poderá postular, livremente e em igualdade de condições com a parte oposta, a realização do que lhe pareça justo. Que essa esperança seja justificável e acreditável é a incumbência do Judiciário na qualidade de poder do estado e garante da sociedade. Não será poder, nem garante, sem uma gestão técnica e proba, fundada na autonomia administrativa e financeira assegurada na Constituição da República. Esse é o “destinatário que não pode mudar”.

## Referências bibliográficas

AGUIAR, Afonso Gomes. *Direito Financeiro: a Lei nº 4.320 comentada ao alcance de todos*. 3 ed. Belo Horizonte: Ed. Fórum, 2004.

CASTRO, Flávio Régis Xavier de Moura (coordenação) e outros. *Lei de Responsabilidade Fiscal: abordagens pontuais*. Belo Horizonte: Ed. Del Rey, 2000.

FULGÊNCIO, Paulo César. *Glossário do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro*. TCE, 2003.

JUSTEN, Mônica Spezia. *A Noção de Serviço Público no Direito Europeu*. São Paulo: Ed. Dialética, 2003.

PEREIRA JUNIOR, Jessé Torres. *Da Reforma Administrativa Constitucional*. Rio de Janeiro: Ed. Renovar, 1999.

QUADROS, Cerdônio et al. *Responsabilidade Fiscal: estudos e orientações*. São Paulo: Editora NDJ, 2001.

---

<sup>2</sup> Justen, 2003:230-231.