

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL  
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO**

**JOÃO PEDRO SEGABINAZZI STEPHANOU**

**A ADOÇÃO DO GERENCIAMENTO MATRICIAL DE DESPESAS NA  
JUSTIÇA FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL**

**PORTO ALEGRE**

**2012**

JOÃO PEDRO SEGABINAZZI STEPHANOU

A ADOÇÃO DO GERENCIAMENTO MATRICIAL DE DESPESAS NA JUSTIÇA  
FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado requisito do grau parcial para obtenção do grau de Bacharel em Administração pela Escola de Administração, da Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

Orientador: Prof. Dr. José Eduardo Zdanowicz

PORTO ALEGRE

2012

JOÃO PEDRO SEGABINAZZI STEPHANOU

A ADOÇÃO DO GERENCIAMENTO MATRICIAL DE DESPESAS NA JUSTIÇA  
FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado  
requisito do grau parcial para obtenção do grau  
de Bacharel em Administração pela Escola de  
Administração, da Universidade Federal do  
Rio Grande do Sul.

Orientador: Prof. Dr. José Eduardo Zdanowicz

Aprovada em \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2012.

BANCA EXAMINADORA

---

Prof. Paulo Renato Soares Terra

---

Orientador – Prof. Dr. José Eduardo Zdanowicz

PORTO ALEGRE

2012

## **AGRADECIMENTOS**

Primeiramente, gostaria de agradecer a todos que, durante o período de elaboração deste estudo, foram compreensivos para com o tempo despendido por mim para a realização do mesmo. É gratificante saber que estou rodeado por pessoas que me apoiam e dão suporte quando necessário.

Assim, queria agradecer a minha família, por me prover das melhores condições para que eu obtivesse uma boa formação acadêmica. Em especial, agradeço a minha mãe, Cátia Segabinazzi, por todo o apoio e auxílio não apenas nesta etapa, mas em todas pelas quais passei.

Também, sou grato a dois personagens fundamentais à realização deste trabalho: o Professor Doutor José Eduardo Zdanowicz, pelas constantes e incansáveis revisões do texto e pelas sugestões à sua melhoria, e o servidor da Justiça Federal do Rio Grande do Sul Daniel Penha Barcelos, pela prontidão e disposição em atender aos muitos questionamentos feitos ao longo desse período.

## RESUMO

É comum a empresas buscar a maior eficiência nas suas operações, bem como reduzir os custos de produção e prestação de serviços. Deste modo, é importante que haja ferramentas que auxiliem na gestão das despesas, identificando os processos a serem otimizados. O Gerenciamento Matricial de Despesas (GMD) atende à essa demanda, atuando no acompanhamento e controle das despesas através de métodos padronizados e estruturados. Por muitos anos, os órgãos públicos foram geridos sob uma abordagem burocrática e despreocupada quanto às questões de eficiência na utilização dos recursos da população. Entretanto, nas últimas décadas do século XX foram criadas leis e introduzidos processos para que as instituições pudessem realizar suas atividades com gastos menores, possibilitando com isso uma prestação de serviços mais eficiente, refletindo na melhora, ao contrário do que se pensava, da própria prestação de serviços. A adoção do Gerenciamento Matricial de Despesas na Justiça Federal do Rio Grande do sul, em 2010, é um exemplo dessa nova abordagem e, junto com a execução do Planejamento Estratégico, um desafio tanto para a JFRS, que precisa provar ser capaz de adotar uma ferramenta gerencial do ambiente privado aos seus processos e reduzir os desperdícios existentes, quanto para o próprio GMD, para o qual é muito importante o sucesso da sua aplicação no sistema público brasileiro.

**Palavras-chave:** Gerenciamento Matricial de Despesas, setor público, Justiça Federal do Rio Grande do Sul, planejamento e gestão, despesas públicas.

## **LISTA DE FIGURAS**

Figura 1 - Ciclo do PDCA.....	38
Figura 2 - Matriz de Controle de Gastos.....	39

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Desvios da Rubrica Comunicação.....	56
Gráfico 2 - Desvios da Rubrica Telefonia Fixa.....	57
Gráfico 3 - Desvios do Pacote Utilidades.....	59
Gráfico 4 - Desvios da Rubrica Links de Dados.....	65

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Lista Completa de Pacotes e Rubricas.....	44
Tabela 2 - Economia por Pacotes.....	48
Tabela 3 - Metas e Desvios por Pacote.....	49
Tabela 4 - Despesas por Órgão.....	51
Tabela 5 - Desvios do Pacote Materiais de Consumo.....	53
Tabela 6 - Desvios das Metas na Rubrica Comunicação.....	55
Tabela 7 - Desvios das Metas na Rubrica Energia Elétrica.....	59
Tabela 8 - Desvios nas Despesas sem Acompanhamento Completo.....	61
Tabela 9 - Economia das Despesas Contratuais.....	63
Tabela 10 - Despesas sem Atuação do GMD.....	67



## LISTA DE SIGLAS

CAGE – Contadoria e Auditoria-Geral do Estado  
CF – Constituição Federal  
CJF – Conselho de Justiça Federal  
DDO – Diagnóstico de Desempenho Operacional  
GMD – Gerenciamento Matricial de Despesas  
GMR – Gerenciamento Matricial de Receitas  
INDG – Instituto Nacional de Desenvolvimento Gerencial  
JFRS – Justiça Federal do Rio Grande do Sul  
LDO – Lei das Diretrizes Orçamentárias  
LOA – Lei dos Orçamentos Anuais  
LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal  
NPOF – Núcleo de Planejamento, Orçamento e Finanças.  
OBZ – Orçamento Base Zero  
OM – Orçamento Matricial  
OMA – Orçamento Matricial Acompanhado  
PDCA – *Plan, Do, Check e Action*  
PPA – Plano Plurianual  
RCL – Receita Corrente Líquida  
SERPRO - Serviço Federal de Processamento de Dados  
SFH – Sistema Financeiro de Habitação  
SIAFI – Sistema Integrado de Administração Financeira  
SIDOR – Sistema Integrado de Dados Orçamentários  
TRF – Tribunal Regional Federal  
VOIP - *Voice over Internet Protocol*

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO .....</b>	<b>10</b>
1.1 PROBLEMA .....	12
1.2 JUSTIFICATIVAS .....	13
1.3 OBJETIVOS.....	15
<b>1.3.1 Objetivo geral.....</b>	<b>15</b>
<b>1.3.2 Objetivos específicos.....</b>	<b>15</b>
1.4 METODOLOGIA.....	15
<b>2 DESCRIÇÃO DA ORGANIZAÇÃO .....</b>	<b>19</b>
<b>3 REFERENCIAL TEÓRICO .....</b>	<b>22</b>
3.1 DESPESAS PÚBLICAS .....	22
<b>3.1.1 Despesas x custos .....</b>	<b>22</b>
<b>3.1.2 Tipificação das despesas públicas .....</b>	<b>24</b>
<b>3.1.3 Estágios das despesas públicas .....</b>	<b>25</b>
3.2 ORÇAMENTO PÚBLICO E A FORMAÇÃO DAS DESPESAS .....	26
<b>3.2.1 Orçamento-programa .....</b>	<b>27</b>
<b>3.2.2 Plano plurianual, lei das diretrizes orçamentárias e lei dos orçamentos anuais ..</b>	<b>29</b>
<b>3.2.3 A lei de responsabilidade fiscal e o orçamento público.....</b>	<b>30</b>
<b>3.2.4 Sistemas integrados da administração pública.....</b>	<b>32</b>
3.3 O GERENCIAMENTO MATRICIAL DE DESPESAS.....	34
<b>3.3.1 Origem do gerenciamento matricial de despesas.....</b>	<b>35</b>
<b>3.3.2 Características do gerenciamento matricial de despesas.....</b>	<b>37</b>
<b>3.3.3 Etapas do planejamento do gerenciamento matricial de despesas .....</b>	<b>40</b>
<b>4 A ADOÇÃO DO GERENCIAMENTO MATRICIAL DE DESPESAS .....</b>	<b>43</b>
4.1 ASPECTOS GERAIS.....	43
4.2 ANÁLISE DOS PACOTES DE DESPESAS .....	49
<b>4.2.1 Despesas com acompanhamento completo.....</b>	<b>51</b>
4.2.1.1 Pacote materiais de consumo.....	52

4.2.1.2 Rubrica comunicação .....	54
4.2.1.3 Rubrica telefonia fixa .....	57
4.2.1.4 Pacote utilidades .....	58
<b>4.2.2 Despesas com acompanhamento parcial .....</b>	<b>60</b>
<b>4.2.3 Despesas contratuais .....</b>	<b>63</b>
<b>4.2.4 Despesas sem acompanhamento.....</b>	<b>66</b>
4.3 ANÁLISE QUALITATIVA DA IMPLEMENTAÇÃO DO GERENCIAMENTO MATRICIAL DE DESPESAS .....	69
<b>4.3.1 Período de implementação, execução e acompanhamento .....</b>	<b>70</b>
<b>4.3.2 Período de transição .....</b>	<b>71</b>
<b>4.3.3 O futuro do gerenciamento matricial de despesas na justiça federal do Rio Grande do Sul .....</b>	<b>72</b>
<b>5 CONCLUSÕES.....</b>	<b>75</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>78</b>
<b>GLOSSÁRIO .....</b>	<b>82</b>
<b>ANEXO A – ORGANOGRAMA DA JUSTIÇA FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL .....</b>	<b>84</b>

## 1 INTRODUÇÃO

A Administração compreende uma área da ciência cuja atuação profissional e o universo teórico são bastante amplos, abrangendo uma grande quantidade de questões acerca das organizações, dos indivíduos que nela atuam e da sociedade na qual estão inseridas. O profissional da área deve estar em constante aprendizado, observando o funcionamento das instituições e interagindo com as mesmas.

Em termos acadêmicos, são muitas as pesquisas e os estudos que abordam tanto questões de escopo global, quanto assuntos específicos sobre a empresa. Nos dois casos, a importância das contribuições é a mesma, já que uma abordagem global permite um amplo alcance das ideias, podendo gerar estudos adjacentes, enquanto que um tema específico tem influência mais direta no problema abordado. Assim, o acadêmico deve considerar qual é o seu objetivo com a realização do trabalho, para então definir um caminho a seguir.

Para o profissional da área, o desenvolvimento do conhecimento deve vir com a vivência das dificuldades inerentes às organizações. A partir dos problemas enfrentados, cabe ao profissional buscar soluções eficientes e, para isso, deve-se estudar a questão com afinco, buscando exemplos de sucesso que possam ser aplicados. É necessária, portanto, uma constante atualização dos conhecimentos e das práticas, ajustando-se a um cenário empresarial de grande dinamismo.

O conhecimento permite que os objetivos sejam alcançados e que o indivíduo se torne capaz de enfrentar os desafios futuros, utilizando-se do aprendizado adquirido em situações de dificuldade. Portanto, gera uma capacidade diferenciada de realização de novas pesquisas ou projetos, contribuindo ao desenvolvimento contínuo do profissional.

Em suma, na Administração, como em outros campos, a informação é essencial e, por isso, são válidas todas as formas de transmiti-la, bem como todos os esforços para encontrá-la. O real aprendizado irá ocorrer a partir do momento em que houver interesse por parte dos indivíduos, tanto os que objetivam transmitir o conhecimento, quanto os que buscam obtê-lo. Esse trabalho visa expandir o conhecimento tanto do autor como do público alvo, ou seja, todos aqueles que tenham interesse na questão da adoção de práticas gerenciais do mundo privado nos órgãos públicos brasileiros.

A partir dessas considerações, o trabalho em questão busca fazer um retrato detalhado da implementação e utilização do Gerenciamento Matricial de Despesas (GMD) por parte da Justiça Federal do Rio Grande do Sul (JFRS).

Primeiramente, foi descrita a problemática do trabalho, a qual envolve a questão da redução de desperdícios em uma instituição pública. Depois, foram destacados os pontos que envolvem a justificativa de escolha do tema em questão, seguidos da exposição do objetivo geral e dos objetivos específicos buscados com este estudo.

Em seguida, dispõe-se a metodologia, ou seja, o trabalho é tipificado quanto às suas características - como os objetivos buscados, as fontes de informações e a forma de coleta dos dados - e são descritos os métodos utilizados na análise do problema para que os objetivos fossem cumpridos.

Após, a breve descrição da organização, visando informar os elementos julgados necessários ao entendimento do leitor para que o mesmo possa situar-se no contexto do estudo. Desta maneira, é exposto o histórico do Órgão, sua função principal e como é configurado no sistema judiciário brasileiro, bem como dados relativos às suas atividades e à sua estruturação.

A etapa seguinte é o referencial teórico, no qual se busca fornecer o embasamento técnico referente a todas as questões que cercam a questão da redução de gastos em um órgão público. Para isso, apresentam-se alguns conceitos importantes entre despesa e custo, e como se classificam as despesas públicas.

Nestes termos, ocorre a ampliação do enfoque para o orçamento público, abordando sua formulação, legislação e forma como o mesmo influencia as atividades das instituições públicas. Estão dispostos alguns elementos como a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que modificaram, ao longo dos anos, a prática da gestão pública, sempre buscando a profissionalização e eficiência.

Por conseguinte, foi introduzida a questão do GMD, instrumento central deste trabalho, evidenciando suas características, histórico e elementos de diferenciação. Isso permite o aprendizado do leitor no que tange aos elementos básicos ao GMD, para que as considerações expostas na análise do problema sejam devidamente compreendidas.

A etapa de análise abrange o conteúdo do estudo em si, onde as ideias do autor são colocadas e o problema é efetivamente abordado. Aí, são expostos os dados coletados, bem como as considerações acerca dos mesmos. Esta etapa será dividida entre a abordagem quantitativa, referente aos gastos da JFRS no ano de 2011, e a abordagem qualitativa,

referente ao projeto em si, sua implementação e execução. Destaca-se, também, a situação atual do GMD na JFRS, assim como as perspectivas existentes para os anos seguintes.

Nas considerações finais, são ratificados os principais aspectos e as conclusões do trabalho, evidenciando o atingimento ou não dos objetivos, suas limitações e as possibilidades que o mesmo abre a estudos futuros.

## 1.1 PROBLEMA

É preocupação constante dos administradores, tanto na base teórica adquirida, quanto na vivência dentro das organizações, que a questão de redução de despesas é um elemento de extrema importância, já que as mesmas compõem um elemento importante a ser gerido, visando o futuro da entidade. Os recursos são despendidos por parte das empresas para que haja maior conhecimento, melhores práticas e uma tecnologia mais avançada, possibilitando a redução das despesas.

A redução de despesas assume, em um órgão público, um aspecto totalmente diverso, já que não se busca a geração de lucro, mas a utilização racional dos recursos captados junto à população pela cobrança de tributos. A partir desse objetivo, junto à ânsia de diminuir a morosidade presente no setor público, os órgãos estão adotando políticas e estratégias que estabeleçam práticas eficientes em entidades públicas, as quais, muitas vezes, são utilizadas em empresas privadas, e adaptadas ao funcionamento de um órgão público.

No caso da Justiça Federal do Rio Grande do Sul (JFRS), com o objetivo de gerir suas despesas de forma racional, implantou-se a prática do Gerenciamento Matricial de Despesas (GMD), para ter um sistema de metas e controle posterior de despesas, visando identificar gargalos e tornar a utilização de recursos mais eficiente.

Cabe destacar que a alteração na forma de gerenciar as despesas traz consequências não apenas ao volume de recursos que serão poupados com um sistema mais eficiente de gerenciamento, mas a outras esferas organizacionais. Isso porque, em uma reformulação do gerenciamento de despesas há novas atividades, rotinas e situações as quais os colaboradores são submetidos. Não há como identificar os focos de desperdício sem envolver todos os recursos humanos da organização, reformulando o modo como os processos são analisados e controlados. Essa mudança exige certo grau de adaptação por parte dos funcionários, além de

uma adequação da própria organização, o que também é um aspecto de grande dificuldade para os órgãos públicos do país.

Considerando que a adoção de um novo sistema de gerenciamento de despesas necessita para ter sucesso da reestruturação de algumas atividades e comportamentos da organização em questão, é muito importante que haja um planejamento prévio minucioso. Assim, as modificações podem ocorrer de forma gradual e eficiente, resultando em uma diminuição dos desperdícios existentes. No caso da Justiça Federal do Rio Grande do Sul, como em todo o órgão público, a diminuição dos gastos gera benefícios que vão além da eficiência na utilização dos recursos, concedendo uma melhor imagem do órgão perante à população, um fator vital do qual a esfera pública brasileira carece.

O problema que se apresenta, considerando a importância e os impactos do controle das despesas em um órgão público, é: quais mudanças foram observadas, em termos de redução de desperdícios e de melhor planejamento e gestão das despesas, a partir da adoção do Gerenciamento Matricial de Despesas (GMD) na Justiça Federal do Rio Grande do Sul (JFRS)?

## 1.2 JUSTIFICATIVAS

A motivação para a realização desse trabalho advém do desejo de verificar se a Justiça Federal do Rio Grande do Sul é capaz de ser eficiente na utilização dos recursos, modificando os processos e combatendo todos os obstáculos à boa gestão em um órgão público no Brasil. Assim, observou-se a evolução do gerenciamento de despesas do órgão através de um sistema organizado e complexo, o qual demanda planejamento e eficiência, características raras na Administração Pública brasileira, bem como propor mudanças que auxiliem no melhor aproveitamento do Gerenciamento Matricial de Despesas.

A partir de meados da década de 90, houve uma mudança essencial na gestão pública, a Reforma Administrativa. Essa grande mudança institucional acarretou em uma visão diferente de como administrar os órgãos e entidades públicas, compreendendo “uma clara mudança de uma cultura burocrática para uma cultura gerencial” (BRESSER-PEREIRA, 2000, p. 8). Com isso, torna-se imprescindível que não haja tanta morosidade e irresponsabilidade no setor público, pois o enfoque gerencial prima por qualidade e eficiência

na prestação de serviços, e, dentro da perspectiva do controle de gastos desnecessários, o Gerenciamento Matricial de Despesas faz parte desse novo enfoque.

Acresce-se que não se pode desvincular o controle de despesas com alguns dos princípios básicos da Administração Pública, os quais norteiam a prática de todos os servidores públicos. Dispostos no Art. 37 da CF/88, os princípios da eficiência e da impessoalidade, por exemplo, se relacionam de forma direta com as despesas, já que os gastos devem ser realizados de modo que haja o mínimo de desperdício, e o servidor deve ter em mente que os recursos são disponibilizados como representante da sociedade. Portanto, devem ser utilizados de forma racional. O Gerenciamento Matricial de Despesas auxilia, assim, na obediência a esses princípios.

Cabe destacar os preceitos da Lei nº 8.666, de 1983, que trata das normas gerais referentes às licitações. Ora, sempre que há previsão de gastos públicos, há licitação e, assim, uma boa gestão da mesma compõe um elemento vital para que haja redução nos custos. A Lei nº 8.666/83 dispõe, em certo ponto, dos conceitos de economicidade e padronização nas licitações. A economicidade, também presente no Art. 70 da CF/88 refere-se ao atingimento dos resultados com o menor custo possível, assim um gerenciamento de despesas contribui para que isso aconteça. A padronização, por sua vez, corresponde a um “instrumento de racionalização da atividade administrativa, com redução de custos e otimização da aplicação de recursos. Isso significa que a padronização elimina variações tanto no tocante à seleção de produtos no momento da contratação como também na sua utilização, conservação” (JUSTEN FILHO, 2004, p. 144). Assim, o GMD faz parte deste princípio, possibilitando melhor aproveitamento dos produtos e serviços, além de padronizar a forma de verificação da eficiência no uso dos mesmos.

Em outros termos, a motivação para a realização deste trabalho também advém de outros três elementos: deixar uma fonte completa de informações acerca do GMD para os acadêmicos que futuramente desejarem tratar do assunto, contribuir de forma significativa à pesquisa realizada pelo Professor orientador acerca do GMD, e expandir o conhecimento pessoal em uma área de grande importância para todo administrador, principalmente os que desejarem seguir carreira financeira.



## 1.3 OBJETIVOS

### 1.3.1 Objetivo geral

Avaliar a implementação e o uso racional do Gerenciamento Matricial de Despesas pela Justiça Federal do Rio Grande do Sul.

### 1.3.2 Objetivos específicos

- a) verificar a forma como o projeto foi desenvolvido, atentando a questões que possam comprometer a posterior utilização do GMD;
- b) analisar as mudanças observadas na eficiência de utilização dos recursos;
- c) examinar a existência de facilidades e obstáculos existentes à implantação do GMD em uma instituição pública;
- d) avaliar a situação do GMD no ano de 2012, após o término do contrato com o INDG;
- e) propor sugestões para que haja aplicação efetiva do GMD nos períodos futuros.

## 1.4 METODOLOGIA

A metodologia consiste em uma etapa vital à realização de um trabalho acadêmico, visto que descreve detalhadamente o que foi feito e de que forma, no que tange aos aspectos de método de transmissão das informações por parte do acadêmico, coleta dos dados, fontes de informação, tipos de dados obtidos e inseridos no trabalho, dentre outros. É muito importante que haja uma descrição eficiente e completa da metodologia utilizada, já que a mesma possui a função de transmitir todo o método de realização do trabalho, traduzindo-o ao leitor.

Como aponta Severino (2007, p. 100), “a ciência se faz quando o pesquisador aborda os fenômenos, aplicando recursos técnicos, seguindo um método e apoiando-se em fundamentos epistemológicos”. Assim, essa etapa consiste em apresentar a metodologia utilizada na realização deste trabalho, evidenciando o método proposto para que os objetivos estabelecidos fossem atingidos.

Para a estruturação dos métodos científicos, baseou-se na classificação elaborada por Gonsalves (2001), a qual compreende a divisão dos tipos de pesquisa conforme: os objetivos buscados, os procedimentos de coleta, as fontes de informação e a natureza dos dados. Com

isso, há a possibilidade de classificar cada etapa desenvolvida para a realização do trabalho de acordo com um conceito científico de pesquisa.

Primeiramente, para que se defina o tipo de pesquisa, deve-se “indagar sobre as suas metas, as suas finalidades, sobre o tipo de resultado esperado” (GONSALVES, 2001, p. 65). A partir dessas considerações, pode-se afirmar que o trabalho em questão configura-se como uma pesquisa exploratória, visto que trata de um tema pouco abordado no meio acadêmico, mapeando os processos e as condições de manifestação de determinado objeto (SEVERINO, 2007). Assim, os dados e as informações colhidas servem para a análise de como se realizou a implementação do Gerenciamento Matricial de Despesas na Justiça Federal do Rio Grande do Sul.

Segundo os procedimentos de coleta, o trabalho em questão configura-se como um estudo de caso, o qual, segundo Gonsalves (2001), por meio da realização de um exame minucioso de uma experiência, busca colher informações que possam influir na tomada de decisões referente ao problema estudado. Assim, por meio de uma análise de um fenômeno em seu contexto natural, ou seja, não experimental, busca-se obter dados que permitam tirar conclusões acerca da efetividade do fenômeno, além de abordar todos os aspectos que circundam o mesmo no ambiente organizacional. Conforme afirma Yin (2001), “o estudo de caso é a estratégia escolhida ao se examinarem acontecimentos contemporâneos, mas quando não se pode manipular comportamentos relevantes”. Deste modo, seguindo as premissas citadas e, em se tratando de um trabalho acadêmico do curso de Administração, o estudo possui objetivos práticos, de verificação de eficiência e influência no processo interno da Justiça Federal do Rio Grande do Sul.

Em relação às fontes de informação, são utilizados dois métodos diferentes para que a análise seja a mais completa possível. O primeiro tipo configura-se como uma pesquisa de campo realizada a partir do contato direto com os sujeitos que participaram da implantação do Gerenciamento Matricial de Despesas no órgão, assim como com um representante da consultoria responsável pelo projeto, o INDG.

Também, foi realizada uma análise documental, baseada em relatórios e indicadores disponibilizados pelo Órgão para determinar a real efetividade e influência do fenômeno. Assim, foram analisados os dados referentes às metas e consolidação das despesas do ano de 2011, as metas para o ano de 2012, além do Relatório de Resultados desenvolvido pelo INDG ao final do período do contrato – do qual serão retiradas apenas informações referentes à estrutura de planejamento e às ferramentas utilizadas, visto que em termos de quantificadores

das despesas e dos ganhos, o resultado apresentado foi muito diverso dos dados oficiais da JFRS - e todas as informações disponíveis no sistema online de acompanhamento do projeto, o Orçamento Matricial Acompanhado (OMA).

É importante destacar que as entrevistas realizadas não foram estruturadas por perguntas previamente elaboradas em um questionário, mas por entrevistas espontâneas, nas quais foi possível perceber como o sujeito enxerga o fenômeno e de que modo este influenciou na realização do trabalho. De acordo com Yin (2009), são pesquisas que correspondem a uma indagação com relação a fatos, pedido de opinião e de interpretação, tornando o entrevistado um informante, e não apenas um mero respondente.

Em relação aos dados de redução das despesas com a utilização do Gerenciamento Matricial de Despesas, a análise foi tanto documental quanto por meio de entrevistas, nas quais a interpretação por parte dos sujeitos em relação aos indicadores fornecidos pelos relatórios é vital ao trabalho, visto que foram entrevistados os sujeitos que realizaram um papel ativo na implementação do GMD.

Quanto à natureza dos dados, levou-se em consideração o que foi afirmado acerca das fontes de informação, pode-se concluir que os dados levantados são tanto quantitativos, ou seja, referentes a medidas objetivas, como indicadores de redução de gastos, por exemplo, quanto qualitativos, referentes às percepções dos sujeitos entrevistados, os quais fornecem dados muito mais interpretativos e relativos. Isso se deve ao caráter dos próprios objetivos da pesquisa, buscando-se não apenas na relação do GMD com a redução de gastos, mas também na sua influência para com o ambiente de trabalho.

Cabe destacar os sujeitos da pesquisa, cujas opiniões e informações transmitidas foram vitais ao trabalho. Como sujeito ativo da implementação do GMD, participou um componente do Setor de Planejamento, Orçamento e Finanças da Justiça Federal do Rio Grande do Sul, o qual é responsável, a partir do final do período de implementação pela gestão e organização dos dados referentes às despesas do Órgão. Além disso, houve a participação de um técnico do INDG, para que o trabalho alcançasse a perspectiva da consultoria com relação ao projeto.

Em síntese, a análise dos dados obtidos possibilitou a verificação dos elementos que não foram conduzidos de forma satisfatória, deixando à Justiça Federal, após o período de implementação, ao final de 2011, a tarefa de continuação da realização do GMD, para o qual talvez não estejam estruturados. Deste modo, o trabalho em questão, além de avaliar os dados referentes ao ano de 2011 e analisar os obstáculos de uma instituição pública a um sistema

gerencial, propõe sugestões eficazes para contornar as dificuldades e dar continuidade à utilização correta e completa do GMD em 2012 e nos próximos anos.

## **2 DESCRIÇÃO DA ORGANIZAÇÃO**

A Justiça Federal é um órgão público que tem por responsabilidade básica o julgamento de ações nas quais a União Federal se configura como autora ou ré. Assim, todas as ações que envolvam as autarquias, fundações ou empresas públicas da União, além de outros assuntos de interesse em nível Federal, explícitos no artigo 109 da Constituição Federal – como disputas sobre direitos indígenas, ingresso e permanência irregular de estrangeiros no país, dentre outros -, são de competência em primeira instância da Justiça Federal, ou seja, cabe a ela o julgamento primário de tudo o que envolve a União.

Instituída em 11 de outubro de 1890 e reestabelecida como jurisdição de primeiro grau em 1946, após ser extinta no período do Estado Novo brasileiro, a Justiça Federal é distribuída, atualmente, no sistema judicial e no território brasileiro de tal forma: cada Estado brasileiro possui uma seção judicial, ou seja, uma sede da Justiça Federal. Essas seções possuem divisões chamadas subseções, presentes em diferentes regiões dos estados, de forma a facilitar o acesso por parte da população. Todas as seções judiciais encontram-se vinculadas a um Tribunal Regional Federal (TRF), que, a partir da Constituição Federal de 1988, foi descentralizado em cinco regiões distintas, sendo o Rio Grande do Sul sede da 4ª Região, que também compreende os estados de Santa Catarina e Paraná, vinculados ao TRF da 4ª Região, localizado na cidade de Porto Alegre/RS.

A Justiça Federal do Estado do Rio Grande do Sul, distribuída no território gaúcho, é composta de vinte e três subseções, cada qual com dois juízes (um federal e um substituto), além de servidores e estagiários como apoio à atividade fim. Conforme pode ser observado no organograma exposto no Anexo I, a Seção Judiciária do Rio Grande do Sul, é composta por setores destinados à atividade fim, ou seja, à prestação da jurisdição, e setores destinados à gestão administrativa do órgão. Cabe ao aparato administrativo, a função de conceder as melhores condições possíveis à prática da atividade fim do órgão, levando em consideração a eficiência e a responsabilidade socioambiental.

A administração interna da Justiça Federal do RS é realizada por meio da Secretaria Administrativa, a qual é subdividida em diversos núcleos, cada qual com uma função específica. Merece destaque, pelo contexto do trabalho em questão, o Núcleo de Planejamento, Orçamento e Finanças (NPOF), já que o mesmo possui atuação direta na implementação e continuação do Gerenciamento Matricial de Despesas no órgão.

Em relação aos setores da área jurídica em si, são distribuídos em varas e juizados especiais federais, os quais são responsáveis pelos julgamentos das causas ingressantes na JFRS. Essas varas podem ser especializadas, quando a demanda processual for de certa forma considerável a ponto de se exigir que uma vara federal ou juizado especial julgue apenas processos de determinada matéria. As especializações atuais são as seguintes: cível, previdenciária, execuções fiscais, tributárias, criminais, Sistema Financeiro de Habitação (SFH) e ambiental.

Para compreender o volume de atividades a cargo da Justiça Federal do Rio Grande do Sul, é válido apontar que o total de processos em andamento no início de agosto de 2012 era de 356.421, um volume que se mantém relativamente estável ao longo dos anos. Para que haja, portanto, condições de acompanhar esse volume de atividades, a estrutura de apoio deve ser sólida. Assim, apenas na JFRS, somam-se 1.483 servidores, entre analistas, técnicos e auxiliares, havendo um orçamento anual em torno de 450 milhões reais.

Em relação ao controle externo à Justiça Federal, cabe destacar o Conselho de Justiça Federal (CJF), órgão criado a partir da Emenda Constitucional nº 45, de 2004, e que possui por função principal a supervisão administrativa e orçamentária dos órgãos da Justiça do país. Ao CJF cabe também a padronização das atividades dos órgãos sob sua fiscalização, organizando os documentos e processos, a política de recursos humanos, de forma a dar maior flexibilidade e eficiência, além de envolver-se na questão do planejamento estratégico da Justiça. Com isso, o Conselho da Justiça Federal opera como fiscal de eficiência e transparência do sistema judiciário brasileiro, responsável por uma tarefa extremamente importante, e ao mesmo tempo desafiadora, que representa muito do que os brasileiros esperam da sua administração pública.

A Justiça Federal do Rio Grande do Sul, no que tange a um melhor planejamento e gestão, vem buscando há alguns anos introduzir a técnica do Planejamento Estratégico ao órgão. Assim, foram apresentadas propostas de diversas consultorias renomadas para que a iniciativa realmente se concretizasse. De início, não houve avanço na questão e o projeto foi adiado, visto que não havia planejamento e estímulo necessários a um projeto dessa magnitude.

No ano de 2009, foi lançada, por parte do CJF, a Resolução nº 69/2009, apontando a necessidade da existência de planejamento e gestão de longo prazo nos órgãos públicos, por meio da realização de um Planejamento Estratégico. Isso gerou uma pressão por iniciativas, e

a JFRS efetivou, no mesmo ano, a implantação do Planejamento Estratégico junto ao Instituto Nacional de Desenvolvimento Gerencial (INDG).

No entanto, havia a difícil questão do aporte de capital necessário a um projeto dessa magnitude, o que fez com que os gestores do órgão procurassem uma forma de reduzir os gastos. A solução encontrada foi o Gerenciamento Matricial de Despesas (GMD). Assim, foram contratados os serviços do Instituto Nacional de Desenvolvimento Gerencial (INDG) também para a adoção do GMD, esperando que houvesse uma diminuição dos gastos futuros do órgão de forma a compensar o investimento realizado com o Planejamento Estratégico e com o próprio GMD.

A estratégia adotada previa a atuação em duas frentes: redução dos valores contratuais com fornecedores, e diminuição do consumo e desperdício. Assim, juntamente com o auxílio dos consultores profissionais, uma equipe de projeto específica formada por servidores de diversas unidades iniciou, em 2011 a implementação do GMD, cabendo ao NPOF, além da presença de alguns de seus servidores, o fornecimento das informações e dados que fossem necessários. Essa etapa compreendeu todo o ano de 2011, durante o qual a JFRS obteve auxílio por parte do INDG na alimentação de dados e na elaboração das metas e relatórios.

Em 2012, o período de implementação previsto em contrato encerrou-se, e a JFRS, a partir de janeiro, passou a ser a única responsável pela gestão e operação do GMD, o que, desde lá, vem sendo uma tarefa complexa. Assim, desencadeou-se uma situação de inércia perante o projeto, diante da ausência de metas para o ano de 2012 e da falta de acompanhamento e gestão dos dados referentes às despesas do Órgão.

Essa situação começa a ser modificada em meados de 2012, quando as metas foram efetivamente estabelecidas. Ainda, para o começo de 2013, planeja-se a retomada do GMD por meio de uma maior interação do mesmo com o orçamento do Órgão. Para isso, há necessidade de maior planejamento, gestão e capital humano, possibilitando a continuação da utilização do GMD para os próximos anos.

### 3 REFERENCIAL TEÓRICO

#### 3.1 DESPESAS PÚBLICAS

As despesas públicas compõem um “conjunto de dispêndios realizados pelos entes públicos para o funcionamento e manutenção dos serviços públicos prestados à sociedade” (CARVALHO, 2005, p. 164). Ou como afirma Baleeiro (1998, apud BRUNO, 2009) a aplicação de certa quantia, em dinheiro, por parte da autoridade ou agente público competente para execução de determinado fim a cargo do governo. São, portanto, o uso dos recursos disponíveis ao Estado com os quais é financiada a máquina estatal e, sendo assim, devem ser geridas de forma planejada, para que esses recursos resultem em um serviço de qualidade e eficiência à população.

Dessa forma, é muito importante que haja total conhecimento por parte do gestor público de como devem ser formuladas, quantificadas e tipificadas essas despesas, visando uma maior capacidade de gestão das mesmas. Além disso, é importante que haja por parte da população o interesse em também ter conhecimento acerca dessa questão, já que essas despesas são pagas com os recursos da própria sociedade, através da arrecadação de tributos.

Em relação ao trabalho em questão, o entendimento de como funciona a formulação das despesas públicas é útil no sentido de permitir uma análise mais substancial de como uma ferramenta de auxílio gerencial como o GMD pode ajudar no aumento da eficiência de um órgão público. Assim, as conclusões elaboradas, bem como o entendimento das limitações do trabalho, passam pela compreensão desses elementos.

##### 3.1.1 Despesas x custos

Uma questão básica, mas não bem compreendida, é a diferença conceitual entre despesa e custo, a qual é muito importante para que se entenda desde as questões elementares de Contabilidade e Finanças de uma empresa, até o uso de técnicas gerenciais avançadas. Primeiramente, os dois termos correspondem a recursos despendidos por uma empresa, ou órgão público. Entretanto, as particularidades são elementares e advém do momento e destino do recurso. No caso de uma empresa produtora de bens, a questão é de fácil compreensão, já que, como destaca Iudícibus (2000, p. 156 apud SILVA, 2007, p. 65), “Quando bens ou serviços são consumidos na produção de bens que ainda não deixaram a empresa,



incorporam-se ao custo do produto, não se caracterizando, ainda, a despesa ou o custo do período”.

Assim, os custos são a contraparte dos recursos que participam do processo de produção do bem em si, enquanto as despesas possuem origem mais administrativa e relativa à atividade meio. Cabe destacar, que conforme as atividades da empresa, determinado dispêndio pode ser custo ou despesa. O gasto em combustível para uma transportadora, por exemplo, é custo, já que se trata de recursos diretos à atividade fim da empresa, enquanto que o combustível dos carros dos diretores de uma empresa de celulose é despesa, pois não participa diretamente da atividade principal da empresa, atuando como apoio, ou atividade meio.

No entanto, a atribuição de custos no setor público é difícil de ser definida, dadas as características dos órgãos componentes. Observa-se, de acordo com Alonso (1999), que o Sistema de Administração das Finanças do Brasil (SIAFI), instrumento importante para a execução orçamentária, financeira e patrimonial do Governo Federal, apesar de constituir um grande avanço, não foi concebido para a apuração de custos, visto que não fornece informações referentes a produtos e processos, necessárias a transformar as despesas contabilizadas em custos. Como apontam Wiemer e Ribeiro (2004, p. 5):

Observa-se que no setor público todos os gastos são registrados como despesa: orçamentárias ou extra-orçamentárias. O mesmo não ocorre no setor privado, onde só são registrados como custos os gastos direta ou indiretamente relacionados com a produção, estes ativados, sendo que os demais gastos são contabilizados como despesas indo para a Demonstração do Resultado do Exercício.

Deste modo, pode-se notar a dificuldade presente em adotar um sistema de rateio de custos na Administração Pública, já que a noção do que é realmente um custo para um órgão como a Justiça Federal do Rio Grande do Sul, por exemplo, não é utilizada pelos gestores. Dessa forma, por mais que haja literatura a respeito de uma gestão de rateio de custos aplicada ao setor público, o processo ainda é embrionário. Como expõe Silva (2007), as despesas representam a movimentação, ou seja, o consumo, de recursos financeiros, e não econômicos. E, de acordo com Silva (1997, apud MAUSS, 2008):

A contabilidade orçamentária atual (que envolve o registro dos fatos do orçamento público) informa apenas a demonstração da execução orçamentária com a distribuição da despesa por órgãos e unidades orçamentárias. Classifica a despesa na forma de funções, subfunções e informa a quais programas de governo pertencem. Ou seja, essa classificação registra apenas o fluxo financeiro dos recursos que no final do exercício refletem as variações patrimoniais.

No entanto, mesmo que deficiente e pouco elucidativa sob o viés econômico, a análise das despesas e seu posterior gerenciamento pode auxiliar a gestão pública a identificar os maiores focos de desperdício e, por consequência, adotar prática que tornem o órgão mais eficiente na utilização dos recursos.

### **3.1.2 Tipificação das despesas públicas**

As despesas públicas possuem diferentes classificações, cada qual tipificando conforme um atributo específico, buscando separar as despesas públicas de forma a possibilitar melhor análise e interpretação da origem e proporção dos gastos do Estado.

De acordo com a Lei nº 4.320/64 – a Lei de Finanças Públicas - art. 12, e tornada obrigatória pela Portaria Interministerial nº 163, de 4 de maio de 2001, a classificação de despesas será dada conforme sua natureza, sendo essa a técnica mais usada, já que opera sob o ponto de vista jurídico. As despesas serão classificadas, primeiramente, de acordo com sua categoria econômica: despesas correntes e despesas de capital. As despesas correntes são “todas as despesas que não contribuem, diretamente, para a formação ou aquisição de um bem de capital” (WILGES, 2006, p. 159), enquanto que as despesas de capital, por sua vez, compõem um benefício mais duradouro, como hospitais, escolas e estradas, que podem ser utilizados por gerações futuras (STANFORD, 1992).

Há, ainda, uma nova subdivisão, na qual as despesas são separadas de acordo com os grupos de natureza, ou seja, são separadas em grupos com as mesmas características em termos de destino do gasto (WILGES, 2006). Conforme essa subdivisão, as despesas correntes são ramificadas em: Pessoal e Encargos Sociais, como os salários; Juros e Encargos da Dívida, como comissões, juros e dívidas públicas mobiliárias; e Outras Despesas Correntes, como aquisição de material de consumo, diárias, auxílio-transporte, dentre outras.

As despesas de capital são, também, subdivididas em: Investimentos, como planejamento e execução de obras; Inversões Financeiras, como a aquisição de imóveis ou bens de capital já em utilização; e Amortização da Dívida, como refinanciamento ou atualização da dívida pública interna e externa (WILGES, 2006). Deste modo, com a alocação correta das despesas, pode-se, categoria por categoria, verificar gargalos e oportunidades de investimento.

As duas últimas etapas, segundo Wilges (2006) compreendem a divisão por modalidades de aplicação, que busca identificar onde são aplicados os recursos para que não haja dupla contagem de gastos, como no caso de transferências de recursos dos Municípios à

União e vice-versa. E, por fim, a etapa derradeira do processo de subdivisão das despesas é a classificação por elementos de despesa, a qual é facultativa e caracteriza-se pela fragmentação das despesas em itens específicos pertencentes a cada uma das categorias citadas, revelando precisamente o que é objeto de despesa pública.

Outras classificações são conhecidas, mas menos utilizadas. Dentre elas, está a classificação por tempo: despesas ordinárias e extraordinárias. “São ordinárias aquelas despesas previstas no orçamento, isto é, autorizadas, que se renovam a cada exercício financeiro, por serem constantes, permanentes, e de necessidades imediatas do Estado (SAMPAIO, 1991, p. 106)”. As despesas extraordinárias, por outro lado, correspondem, como afirma Sampaio (1991), às necessidades eventuais e variáveis, como guerras, epidemias, ou seja, não previstas no orçamento. Não cabe explicar todas as possíveis categorizações das despesas públicas que podem utilizadas pelos gestores públicos, mas, apenas como esclarecimento básico, há ainda a separação quanto à forma, duração, urgência e extensão das despesas.

### **3.1.3 Estágios das despesas públicas**

Um aspecto importante referente aos gastos do Governo brasileiro que teve seu início com a Lei nº 4.320/64 é a questão das etapas que devem ser cumpridas para que haja a execução de uma despesa pública. Os chamados estágios das despesas públicas compreendem três fases distintas necessárias à realização das mesmas. São elas: empenho, liquidação e pagamento.

O primeiro estágio, o empenho, é considerado como “o ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado obrigações de pagamento pendente ou não de implemento de condição” (Lei Federal nº 4.320/64, art. 58). O empenho se configura, portanto, como “o ato pelo qual se reserva, do total da dotação orçamentária, a quantia necessária ao pagamento” (BRUNO, 2009, p. 116). Deste modo, é firmado um compromisso que garante, antecipadamente, que a despesa seja liquidada, dando a certeza ao credor de que existe verba para tal. Cabe destacar que, como aponta o Manual do Gestor Público, elaborado pela Secretaria da Fazenda do Rio Grande do Sul/Contadoria e Auditoria-Geral do Estado (CAGE), os empenhos podem ser anulados parcialmente, caso o valor exceder o montante da despesa realizada, e totalmente caso não haja o cumprimento do acordo por parte do credor. Por fim, é importante mencionar que todo o empenho não cumprido por parte do Estado em

um exercício, ou seja, no ano corrente, deve ser contabilizado como Restos a Pagar para o exercício seguinte, devendo haver reserva de verbas para tal (BRUNO, 2009).

Após a execução do empenho, chega-se ao estágio de liquidação da despesa, onde, como dispõe a Lei nº 4.320/64 em seu artigo nº 63, o direito adquirido pelo credor será verificado a partir dos documentos comprobatórios. Neste sentido, o direito do credor de receber a quantia acordada será reconhecido, tendo as origens e os objetos da despesa sido revisados e não havendo irregularidades na prestação dos serviços ou na entrega dos bens (CAGE, 2009).

O último estágio de execução das despesas públicas é o pagamento, o qual se configura como o momento final da realização das mesmas. Como expõe Bruno (2009, p. 117), “Efetuam-no as tesourarias ou os estabelecimentos autorizados. Mas precede-o a ordem de pagamento, que é o despacho proferido pelo ordenador da despesa – a autoridade indicada na legislação federal, estadual ou municipal para a prática do ato”. Para que haja o pagamento, os outros dois estágios devem ser cumpridos de acordo com a Lei nº 4.320/64 e, em caso positivo, o pagamento é feito e a despesa é realizada.

Após a exposição das etapas básicas de realização de uma despesa pública cabe salientar que uma nova etapa, anterior ao empenho, é incluída em algumas bibliografias. A fixação das despesas, de acordo com a Lei Complementar nº 101/00, é interpretada como o total de despesas estabelecidas na Lei Orçamentária Anual. Podendo ser tratada como dotação, a fixação da despesa, conforme aborda Wilges (2006), deve estar em concordância com a previsão da receita à época da elaboração do orçamento. Desse modo, compõe uma etapa anterior a execução da despesa, constituindo parte do planejamento de construção do orçamento para o ano seguinte.

### 3.2 ORÇAMENTO PÚBLICO E A FORMAÇÃO DAS DESPESAS

Com a função de formação das bases para as despesas públicas, o orçamento público é um elemento vital para que se conheça a origem e o destino das mesmas, além do funcionamento em geral das finanças do Estado. Assim, é importante que se estabeleça uma definição para o orçamento do Estado, o qual, de acordo com Pagliarini (1993, p. 140), é “um ato escrito pelo qual fica o Governo autorizado a realizar as despesas, ali discriminadas e promover as receitas legais, durante o período previsto para sua duração”. Com isso, pode-se

concluir que, de forma geral, o orçamento permite o início do funcionamento da máquina estatal e, por este motivo, deve ser extremamente bem planejado, de acordo com as limitações da entidade para a qual ele é realizado.

O orçamento público brasileiro passou por modificações constitucionais e legais que alteraram completamente sua estrutura, mudando o modo como o orçamento é realizado e interpretado. Essas mudanças foram instituídas a partir da Lei nº 4.320/64, e desenvolvidas pela Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000), criando o chamado Orçamento-Programa. Além disso, a Constituição Federal de 1988, também, contribuiu para a melhor estruturação do orçamento público, estabelecendo um novo método de confecção do mesmo a partir do Plano Plurianual (PPA), Lei das Diretrizes Orçamentárias (LDO) e da Lei dos Orçamentos Anuais (LOA).

Cabe destacar, primeiramente, o orçamento-programa, atentando-se para as suas origens, características e como o mesmo foi providencial para a otimização da aplicação do orçamento público e para um melhor planejamento às despesas do Estado.

### **3.2.1 Orçamento- programa**

É possível classificar o modelo de elaboração do orçamento anterior ao orçamento-programa como um modelo imediatista e simplista, aonde “as preocupações restringiam-se a previsão dos custos para a manutenção da ação pública, sem um programa de trabalho que traduzisse a pormenorização de planos. Formulava-se somente a questão dos gastos, apenas classificando a despesa por objeto” (STEPHANES; FERREIRA, 1978, p. 61). Conforme essa definição, a visão era de curto prazo, sem a existência de um planejamento - vital ao setor público – e com despesas classificadas de forma a simplesmente contrabalancear as receitas. Assim, havia a necessidade de aliar o orçamento a questões como planejamento e estratégia, dois conceitos-chave do modelo de orçamento-programa.

Criado a partir da Lei nº 4.320/64 e tendo seus princípios melhor delineados com o Decreto-Lei nº 200/67, e com adoção efetiva apenas com a CF/88 e o Decreto Federal nº 2.829/98, o orçamento programa, como expõe Kashiwakura (1997), leva os conceitos básicos do Orçamento de Desempenho (Performance Budget) criado nos Estados Unidos na década de 50, com a proposta de basear-se em funções, atividades e projetos. Como aponta Burkhead (1959, p. 28 apud WILGES, 2006, p. 98):

O orçamento-programa é aquele que apresenta os propósitos, objetivos e metas para as quais a administração solicita os fundos necessários, identifica os custos dos programas propostos para alcançar tais objetivos e os dados

quantitativos que medem as realizações e o trabalho realizado dentro de cada programa.

Conforme essa exposição, os gastos passaram a ser atribuídos aos objetivos e metas fixados previamente, de acordo com o planejamento do Governo. A ênfase dos atos, como aponta Wilges (2006), deixa de ser as “coisas” compradas pelo Governo para ser as ações promovidas pelo mesmo, e a classificação apenas por objeto de gasto se torna um conjunto de classificações mais eficientes e descritivas, como a já mencionada classificação das despesas de acordo com sua categoria econômica, natureza e elementos. Representando uma evolução do modelo tradicional, o orçamento-programa alia a questão orçamentária a um planejamento de programas em função de metas estabelecidas (WILGES, 2006). O orçamento-programa consiste, assim, em um instrumento que aloca os recursos disponíveis aos objetivos de médio e longo prazo, evidenciando a preocupação com o planejamento dos gastos governamentais.

É importante ressaltar a relevância do orçamento-programa para a verificação da efetividade dos planos elaborados pelo Governo. Ora, se o orçamento-programa, dá ênfase aos fins e não aos meios, contando com a elaboração de medidas de desempenho e avaliação dos resultados (CARVALHO, 2005), o conhecimento do quanto os programas governamentais contribuíram para o desenvolvimento de determinada atividade no país, a partir dos dados revelados pelo orçamento-programa é apenas questão de análise e comparação (KASHIWAKURA, 1997).

Em termos estruturais, para o orçamento-programa foi necessária uma classificação dos planos de trabalho, os quais contêm os programas, com suas metas e objetivos e as despesas necessárias a cada um. Essa classificação, de acordo com Stephanes e Ferreira (1978), abrange a função, correspondendo a termos de máxima escala, como Educação, Saúde, dentre outros; programa, que especifica, dentre as funções, qual área é atingida pela ação; subprograma, que divide os programas em metas parciais, visando facilitar a execução de ações mais específicas; projeto, que corresponde a um conjunto de obras limitadas no tempo dentro de um programa; e atividade, as quais, diferentemente do projeto, correspondem a operações contínuas, de manutenção da ação do Governo. Conforme afirma Kashiwakura (1997), o orçamento é apresentado na forma de atividades, para que haja uma melhor operacionalização e controle, já que correspondem a uma forma materializada e concreta das ações do Governo.

Vale acrescentar que, no Brasil, o orçamento-programa é autorizativo, ou seja, o Legislativo tem a função de autorizar a realização do orçamento ao Executivo, que, em conjunto com os outros poderes o executa.

### **3.2.2 Plano plurianual, lei das diretrizes orçamentárias e lei dos orçamentos anuais**

A Constituição Federal de 1988, art. 165, estabelece como obrigatória, por parte do Poder Executivo, a realização de três elementos que compreendem a base do orçamento brasileiro, coordenando as despesas públicas: o Plano Plurianual (PPA), da Lei das Diretrizes Orçamentárias (LDO) e da Lei dos orçamentos Anuais (LOA), três leis hierarquizadas que passaram a ser o marco de funcionamento da Administração Pública (LIMA, 2010). De acordo com Sousa (2008, p. 7):

A intenção do constituinte foi estabelecer um processo de planejamento no qual o PPA daria os grandes rumos das políticas públicas, fixando os investimentos prioritários e estabelecendo metas qualitativas e quantitativas. Caberia à LDO desdobrar as metas do PPA, ano após ano, colocando-as nos padrões compatíveis com a realidade fiscal e estabelecendo as prioridades para o orçamento do exercício seguinte. A LOA, por sua vez, seria a execução prática daquelas prioridades.

Ainda, podemos atribuir ao Plano Plurianual a função de planejamento estratégico de médio prazo da Administração Pública brasileira, estabelecendo diretrizes, objetivos e metas, de forma regionalizada, para as despesas de capital, ou seja, que possuem um período mais longo e continuado de aplicação (CARVALHO, 2005). É interessante constatar que, sendo elaborado pelo Executivo até quatro meses antes do final do primeiro ano de mandato, e aprovado pelo Legislativo até o final deste mesmo ano, o PPA é vigente até o primeiro ano do próximo chefe do Executivo, ou seja, o mesmo planejamento servirá a dois mandatos distintos (CARVALHO, 2005). Isso torna essencial que haja bom senso e responsabilidade para saber que se deve continuar o planejamento anterior, não prejudicando os investimentos em andamento.

Em relação à LDO, cabe acrescentar que o objetivo principal e vital ao funcionamento do orçamento brasileiro é o de integração entre o planejamento estabelecido no PPA e as ações aprovadas pela LOA. Assim, são definidas as metas para o ano seguinte, a partir do que é exposto pelo PPA, e auxilia na elaboração da LOA (SOUSA, 2008). Ainda, cabe a LDO expor as alterações existentes na legislação tributária desde a elaboração do PPA e traduzi-las para que a LOA esteja em concordância com a realidade atual (CARVALHO, 2005), uma tarefa extremamente importante para a manutenção da eficiência orçamentária. Com isso a

Lei dos Orçamentos Anuais possui a função dupla de impedir o orçamento público anual de estar em desacordo com as premissas estabelecidas, e de preveni-lo das possíveis desatualizações das mesmas.

A LOA, por sua vez, “concretiza o planejado no PPA, obedecendo às metas e prioridades estabelecidas pela LDO, transformando-as em dotações orçamentárias efetivas” (GOMES, 2004, p. 23). Conforme essa definição é com a Lei dos Orçamentos Anuais que há a efetiva execução das despesas públicas. Em termos estruturais, a LOA é disposta, conforme consta na CF/88, sob três classificações orçamentárias: o orçamento fiscal referente aos poderes da União, o orçamento de investimento das empresas cujo capital social é, em sua maioria, da União, e o orçamento da seguridade social, que abrange todos os órgãos e entidades vinculados à União, além de fundos e fundações mantidos pelo Poder Público. Com isso, tudo o que for planejado como despesa pública deve ser incluído no orçamento anual, já que, conforme expõe Bruno (2009, p. 101):

A relevância do orçamento anual na gestão de recursos públicos é tão acentuada que a própria Carta reconhece, ao vedar expressamente o início de programas ou projetos não incluídos na lei orçamentária anual e ainda, a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais.

Contudo, a CF/88, guardando todos os seus méritos, também é responsável por alguns problemas e impasses em relação ao orçamento público. Conforme expõe a publicação da Secretaria de Orçamento Federal, de 2003, a Constituição Federal acabou por limitar a discricionariedade alocativa dos recursos, ou seja, vinculações constitucionais das receitas, que tanto facilitaram o planejamento e o controle, acabaram por reduzir a liberdade de uso das receitas, prejudicando a ação do Governo em casos de necessidade vigentes. Em comparação, ainda de acordo com os dados fornecidos pela Secretaria de Orçamento Federal, as receitas não vinculadas, que em 1988 eram de 55,5% do total, passaram, em 2002, a 19,4%. Além do aspecto de vinculação de receitas, há outras controvérsias em relação ao que estipula a CF/88, porém houve um grande avanço em termos de organização e adequação orçamentária a partir da vigência da Carta.

### **3.2.3 A lei de responsabilidade fiscal e o orçamento público**

A Lei Complementar Federal nº 101/00, conhecida pelo nome de Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), surgiu de forma a reforçar alguns pontos da CF/88 e para, em conjunto com a Lei nº 4.320/64, definir as normas gerais que se configuram como as bases



das finanças públicas do Brasil. Ela dispõe, portanto, de questões nas quais a lei vigente estava desatualizada, não correspondendo mais à realidade atual do país. Deste modo, a LRF possui um vasto campo de atuação, havendo influências sobre a atuação do Poder Executivo, Legislativo e Judiciário, sobre o Tribunal de Contas, Ministério Público e outros órgãos da administração direta, além de autarquias, fundações e empresas estatais (KHAIR, 2000).

Mediante a proposta de responsabilidade fiscal e planejamento por parte do Estado, a LRF busca, como objetivo principal, reduzir o endividamento público e evitar a geração de déficits (CAGE, 2009). Para isso, a LRF baseia-se em três termos que devem guiar as práticas da Administração Pública no que se refere à questão financeira: planejar, controlar e prevenir (SILVA, 2007). Isso sugere um avanço considerável, visto que há mudanças estipuladas em pontos essenciais à gestão das despesas públicas, buscando maior eficiência.

Em relação ao planejamento, a Lei de Responsabilidade Fiscal estipula modificações na LDO e LOA, havendo participação popular na discussão e elaboração das mesmas, por meio, inclusive, de audiências públicas (KHAIR, 2000). Ademais, cobra-se, além do exposto na Constituição Federal, art. 165, em relação às diretrizes e à elaboração do orçamento, um maior acompanhamento, para fins de controle de gastos (SILVA, 2007). Isso pode ser observado pelos artigos 4º e 5º da LRF, onde são evidenciadas regras para a elaboração da LDO e da LOA, como, por exemplo, a obrigação de inclusão, na LDO, do anexo de Metas Fiscais, o qual estabelece metas anuais relativas a receitas e despesas, e ao montante da dívida pública.

As receitas públicas, por sua vez, recebem a atenção da LRF, em termos gerais, por meio do artigo 11, o qual, segundo Silva (2004, p. 72), “estabelece como requisito essencial de responsabilidade na gestão fiscal a instituição, previsão e efetiva arrecadação de todos os tributos de competência constitucional do ente da federação”. A efetiva arrecadação por parte do Estado possui, a partir da LRF, um significado especial, já que esta introduz o conceito de Receita Corrente Líquida, a qual é base para o cálculo da despesa com pessoal, do montante da dívida consolidada, e da reserva de contingência, para cobrir despesas imprevistas (CAGE, 2009). Assim, o gestor público, a partir da LRF, deve gerir as receitas de forma responsável, adotar medidas que assegurem que a receita prevista no orçamento efetivamente entre nos cofres públicos.

No que tange às despesas públicas, essenciais ao trabalho em questão, de acordo com a Contadoria e Auditoria-Geral do Estado (2009, p. 127):

A LRF estabeleceu que será considerada não autorizada, irregular e lesiva ao patrimônio público a geração de despesa ou assunção de obrigação que não

atenda a determinados requisitos legais. Estes consistem na necessidade de que a criação, a expansão ou o aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento de despesa deva, por primeiro, ser acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro.

A LRF, deste modo, estipulou normas adicionais com fins a diminuir práticas de mau uso dos recursos públicos, regulando e acompanhando de forma rígida a geração de despesas públicas. Além disso, a LRF atuou no sentido de modificar o modo como era realizado o contingenciamento de despesas, no qual os governantes aguardam a publicação de um Decreto posterior ao orçamento, que fixava os limites para as dotações orçamentárias, exigindo maior transparência na definição dos critérios e impondo maior disciplina a fixação dos montantes a serem contingenciados (SILVA, 2007). A questão das despesas com pessoal e sua relação com a Receita Corrente Líquida, já citadas neste texto, são evidenciadas pela LRF com a estipulação de que os gastos com pessoal não devem ultrapassar 50% da RCL, no caso da União, e 60%, no caso dos Estados e Municípios (CAGE, 2009).

Por fim, a LRF toca em um ponto extremamente sensível na Administração Pública: as penalidades referentes às más práticas na gestão pública. De acordo com Kahir (2000, p. 14), “as penalidades constituem o aspecto mais contundente da Lei. O descumprimento das regras leva à suspensão das transferências voluntárias, das garantias e da contratação de operações de crédito”. Ainda, a partir da Lei nº 10.028, de 2000, muito do que, anteriormente, se considerava infração administrativa, como o emprego irregular das verbas públicas em contrariedade com o orçamento público, passa a ser considerado crime penal, passível de prisão (BRUNO, 2009). Assim, as mudanças atingem a questão da impunidade, concedendo maiores punições e estipulando um maior grau de controle sobre as ações dos gestores públicos.

### **3.2.4 Sistemas integrados da administração pública**

Um aspecto importante para o funcionamento do orçamento público brasileiro são os sistemas utilizados: o Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI) e o Sistema Integrado de Dados Orçamentários (SIDOR), os quais constituem importantes ferramentas auxiliares ao gestor público.

O Governo Federal, até o ano de 1986, de acordo com Carvalho (2005), convivia com inúmeros problemas referentes aos registros e controles do orçamento público. Os métodos aplicados eram rudimentares, sendo os controles das disponibilidades financeiras e orçamentárias realizados de forma manual. A falta de informações gerenciais em todos os

níveis da Administração Pública, segundo Carvalho (2005), era evidente, havendo inconsistência de dados nas diferentes fontes de informação e despreparo técnico por parte do funcionalismo público. Assim, foi de extrema importância o desenvolvimento, por parte da Secretaria do Tesouro Nacional junto ao Servidor Federal de Processamento de Dados (SERPRO), do Sistema Integrado de Administração Financeira.

A partir deste momento, a maioria dos problemas associados à falta de organização e controle da Administração Pública foi solucionada, já que foram introduzidos sistemas automatizados de controle do orçamento público. O primeiro deles, o Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI), é utilizado para “registro, acompanhamento e controle da execução orçamentária, financeira e patrimonial do Governo Federal” (CARVALHO, 2005, p. 104). Centralizado em Brasília, o SIAFI utiliza a rede de telecomunicações do SERPRO para garantir acesso às mais de 13.800 Unidades Gestoras pelo país. Para que isso se torne possível, há a padronização de todos os dados econômico-financeiros e administrativos, permitindo a interligação e comparação das informações referentes a todos os órgãos da Administração Pública.

Com estes mecanismos facilitadores da operacionalização, o SIAFI cumpre os objetivos propostos, dentre os quais estão, de acordo com Carvalho (2005): prover mecanismos de controle diário da execução orçamentária, financeira e patrimonial, permitir que a Contabilidade Pública seja fonte de informações gerenciais a toda Administração Pública, viabilizar o controle da dívida interna e externa, assim como o acompanhamento e avaliação do uso dos recursos públicos e padronizar métodos e rotinas de trabalho relativas à gestão dos recursos públicos e, finalmente, proporcionar a transparência dos gastos. O SIAFI torna-se, com isso, um elemento essencial à boa prática da Administração Pública e, em termos de despesas públicas, um sistema de controle eficiente.

O Sistema Integrado de Dados Orçamentários (SIDOR), por sua vez, “compreende um conjunto de procedimentos harmônicos e informatizados que tem por finalidade coletar, tratar e recuperar informações de cunho orçamentário” (SILVEIRA JUNIOR; TRISTÃO, 1995, p. 39). Criado em 1987 e implantado no ano seguinte, o SIDOR, surgiu para eliminar a necessidade de preenchimento de formulários, além de agilizar o processo de elaboração da proposta orçamentária. Através de um sistema de linguagem fácil e com grande quantidade de informações disponibilizadas de forma organizada e de simples acesso, o SIDOR propunha tornar a atividade orçamentária operacional o mais eficiente possível, além de dispor de dados

e indicadores suficientes ao auxílio gerencial, facilitando o planejamento em longo prazo. (SILVEIRA JUNIOR; TRISTÃO, 1995).

Programada para o ano de 1990, a finalização de instalação e início da execução do SIDOR teve de ser realizada já em 1989, devido às mudanças ocasionadas pela CF/88 na questão orçamentária. Assim, é iniciada a execução, em 1989 da elaboração da proposta orçamentária, através de um sistema totalmente informatizado, já com as adaptações necessárias a partir da Constituição Federal. Cabe destacar que, para poder atingir a todos os objetivos, que incluem uma imensa base de dados, o SIDOR foi dividido em subsistemas, cada qual com sua função e informações, não havendo necessidade, para o objetivo proposto no trabalho, da enumeração de todos eles.

O SIAFI, por sua vez, pode ser utilizado como elemento de auxílio ao próprio Gerenciamento Matricial de Despesas, no ponto em que se deve verificar se é correta a quantia despendida em determinado órgão ou elemento de despesa. Para isso, o SIAFI é essencial, já que dispõe das informações oficiais referentes aos gastos públicos.

Há, no entanto, um elemento que impede que o SIAFI sirva como um banco de dados para o GMD, possuindo uma função muito maior do que a simples verificação dos dados. O SIAFI não possui, nas funções que dispõe, o desmembramento das despesas, o que impede que o GMD se beneficie de forma mais completa de suas informações. Assim, apenas o montante total de determinada despesa é conferido, enquanto seu desmembramento é realizado pelo próprio sistema do GMD.

### 3.3 O GERENCIAMENTO MATRICIAL DE DESPESAS

O Gerenciamento Matricial de Despesas (GMD) é um sistema de controle e acompanhamento de gastos que, por algumas de suas características, constitui um método eficiente de redução das despesas em uma organização. O fato de combinar planejamento e estabelecimento de metas para as despesas com acompanhamento posterior, além da utilização de dois gerentes distintos para o controle de cada grupo de despesas, fez com que o GMD obtivesse reconhecimento dentre o ambiente corporativo.

Sistema gerencial criado sob o viés empresarial, o GMD ampliou seu escopo através dos anos e passou a ser utilizado, também, por órgãos públicos. Essa transição demanda um cuidado especial, já que, apesar de procurar, cada vez mais, adotar uma postura mais

gerencial, a Administração Pública ainda sofre com a inflexibilidade e falta de eficiência em sua gestão. Neste sentido, para auxiliar na diminuição dos gastos públicos, o GMD deve levar em conta as diferenças para com a gestão empresarial, adaptando-se ao novo ambiente.

### **3.3.1 Origem do gerenciamento matricial de despesas**

Para compreender o surgimento do GMD, deve-se esclarecer sua relação com o orçamento matricial (OM). O GMD foi, inicialmente, interpretado como sendo o próprio OM. No entanto, segundo alguns autores, o orçamento matricial englobaria a otimização do resultado total da organização. O GMD é apenas uma dentre as três ferramentas componentes do mesmo, sendo as outras duas: GMR (Gerenciamento Matricial de Receitas), buscando a maximização dos resultados e DDO (Diagnóstico de Desempenho Operacional) e a redução das despesas operacionais (VIEIRA, 2011 apud ALCOBA, 2011).

Com isso, o OM compreende um auxílio na redução das diversas despesas indiretas e diretas às operações da empresa, além de uma melhor gestão dos resultados das operações, e o GMD compõe apenas um dos meios de se conseguir isso. Contudo, prevalece a conceituação de equivalência entre o orçamento matricial e o Gerenciamento Matricial de Despesas, inclusive por parte do Instituto Nacional de Desenvolvimento Gerencial (INDG), entidade vital à introdução e à evolução do GMD no Brasil.

O processo orçamentário evoluiu ao longo dos anos, condizente com a importância de redução de gastos por parte das empresas. Assim, surgiram novas técnicas orçamentárias, cada qual com suas particularidades e sempre buscando o aperfeiçoamento dos processos orçamentários. Segundo Lunkes (2003), houve, primeiramente, o orçamento empresarial, o qual projetava o resultado, após, o controle, não havendo, portanto, antecipação às despesas. Depois, surgiu o orçamento contínuo, o qual iniciou uma perspectiva de revisão contínua da prática orçamentária, já que após o orçamento mensal, havia a projeção para o mesmo mês do ano seguinte, iniciando um novo período orçamentário. Como passo seguinte, nasceu um modelo orçamentário vital para o surgimento do orçamento matricial, que foi o orçamento base zero (OBZ), o qual possui os valores orçados estimados de acordo com a premissa de que a empresa estava iniciando suas atividades naquele momento.

O OBZ, contrapondo o conceito do orçamento de tendências, o qual buscava dados históricos a fim de estabelecer projeções futuras, baseia-se na exclusão de tudo o que passou. “O orçamento base zero não deve partir de fatos anteriores, devido que esses fatos podem

conter ineficiências que o orçamento de tendências perpetuaria” (MAGALHÃES, 2009, p.33). Alexandre Sá (2007, p. 1) traz outro ponto referente ao OBZ, apontando que:

O orçamento base zero procura disciplinar a elaboração orçamentária, substituindo um corte de despesas imposto de cima para baixo por uma proposta de alocação de recursos de baixo para cima, agindo antes que o erro aconteça, racionalizando o processo e criando um compromisso dos executivos com as metas propostas.

Destarte, o orçamento base zero adota uma proposta antecipatória, pois procura evitar que aconteçam desperdícios. “Para se elaborar o OBZ é necessário estudar as despesas uma a uma, para identificar os possíveis excessos ou carências nos gastos de cada item” (BATISTA, 2008, p. 2). Assim, pode-se alocar melhor os recursos de forma descentralizada, ou seja, de baixo para cima, e mais eficiente.

A transição entre o orçamento base zero e o orçamento matricial segue uma linha muito tênue, sendo tratados como semelhantes em algumas vezes no ambiente corporativo, esses dois modelos orçamentários são, na verdade, distintos.

O orçamento matricial foi aplicado pela primeira vez, conforme aponta Wanzuit (2009), pela AMBEV, em 1998, visando elaborar o orçamento para o ano seguinte, obtendo, ao final de 1999, uma economia total de 152 milhões de reais.

De acordo com Zdanowicz (2005, p.2) “a principal característica do orçamento matricial é a presença de regras claras e de um controle permanente das atividades por diretoria, gerência, departamento e setor”. Com isso, o orçamento matricial possibilita a identificação dos desperdícios na sua origem, para que depois as ações de correção sejam reportadas à equipe de planejamento. Essa identificação parte da comparação entre as metas estabelecidas e o que foi efetivamente realizado, verificando, assim, os desvios com relação ao planejamento.

Entretanto, para que haja aplicação eficiente do orçamento matricial, deve ser testada uma metodologia adequada aos novos processos operacionais (ZDANOWICZ, 2005). Ou seja, para que as mudanças nas práticas sejam efetivas, deve haver um planejamento prévio que verifique a possibilidade de aplicação das mesmas no atual contexto da organização.

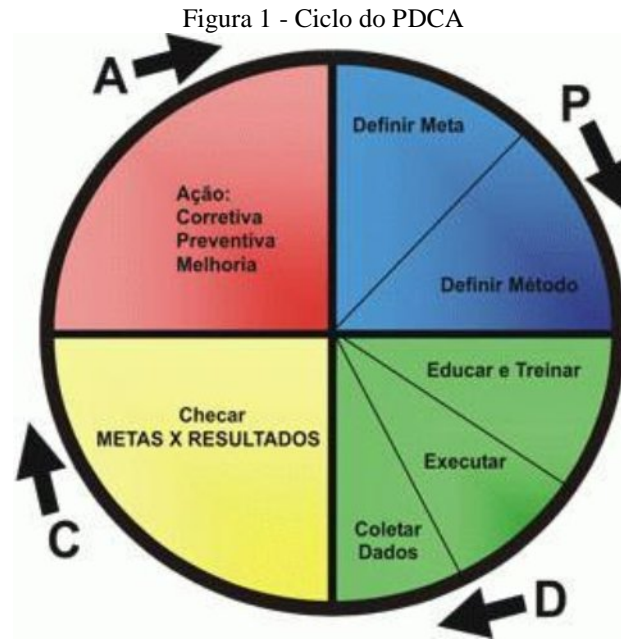
Ainda, conforme Zdanowicz (2005), é imprescindível que haja uma descrição detalhada das atividades a serem executadas, para que os prazos propostos sejam cumpridos e tenham os resultados esperados. Além disso, deve haver uma gestão profissional competente, possibilitando a organização e o planejamento necessários à implementação do orçamento matricial.

Assim, o INDG formalizou essa técnica orçamentária, a qual, a partir deste momento, cresceu rapidamente, estando presente em muitas empresas desde então. Recentemente, o OM vem sendo utilizado por diversas instituições públicas também, como o Governo do Estado de São Paulo, do Rio Grande do Sul, e de Pernambuco, conforme observado no website dos órgãos.

### **3.3.2 Características do gerenciamento matricial de despesas**

O Gerenciamento Matricial de Despesas, conforme afirma Alcoba (2011, p. 5), “é um instrumento gerencial utilizado para o planejamento e para o controle orçamentário e que identifica oportunidades a curto e médio prazos de redução de gastos fixos, examinando-os de forma detalhada”. Com isso, a partir de uma estrutura de controle de gastos, é possível encontrar oportunidades de redução nas despesas, as quais se tornarão metas a serem atingidas. Ademais, de acordo com Alexandre Sá (2005), o GMD não apenas auxilia na alocação de recursos na fase de elaboração do orçamento, mas também busca, ao contrário de métodos mais tradicionais, antecipar-se ao erro na fase do controle orçamentário.

Para isso, o GMD utiliza-se do método conhecido como Ciclo do PDCA, ou seja, Plan, Do, Check e Action, o qual, a partir do conjunto dessas quatro etapas, estrutura a metodologia do GMD. Conforme aborda Campos (1992), a primeira etapa, de planejamento, compõe a definição das metas ideais e dos métodos para o atingimento das mesmas, a etapa de execução, por sua vez, compõe o treinamento dos recursos humanos e, conseqüentemente, a execução das metas estabelecidas. A etapa de verificação compara a execução com o planejamento, observando-se se o que foi determinado foi realmente atingido. Por fim, a etapa de ação corresponde às ações corretivas caso os resultados não forem atingidos, e à padronização do processo, caso os resultados forem positivos. A Figura 1, demonstra o processo:



Fonte: Disponível em: <<http://www.comexito.com.br>>.

Deste modo, em uma situação prática, há primeiramente a definição das metas a serem seguidas, ou seja, do objetivo do projeto. Depois, estrutura-se a equipe e as atividades de modo fiquem evidentes os métodos a serem utilizados para o atingimento das metas. Após essa etapa há o treinamento da equipe do projeto, estabelecendo funções e responsabilidades, para que, então se possa efetivamente acompanhar e gerenciar as ações.

Então, a partir do acompanhamento efetuado e do levantamento dos resultados, pode-se compará-los às metas iniciais, identificando gargalos e oportunidades. Por fim, com base na análise efetuada, deve-se realizar as ações corretivas cabíveis, especificando-se o que deve ser mudado e de que modo. Esse “roteiro” atua como base de metodologia do GMD, o qual envolve a adequação dos passos do Ciclo do PDCA à situação da empresa ou órgão no qual está sendo utilizado.

A partir dessas premissas, o GMD possui como características fundamentais: o exame detalhado dos gastos e despesas, metas de redução específicas para cada área e desafios compatíveis com o potencial de ganho (INDG, 2010). Observa-se, portanto, um viés concentrado no planejamento orçamentário e no controle e acompanhamento dos resultados obtidos. Ainda, conforme a concepção do INDG (2010), o Gerenciamento Matricial de Despesas possui três princípios básicos de atuação:

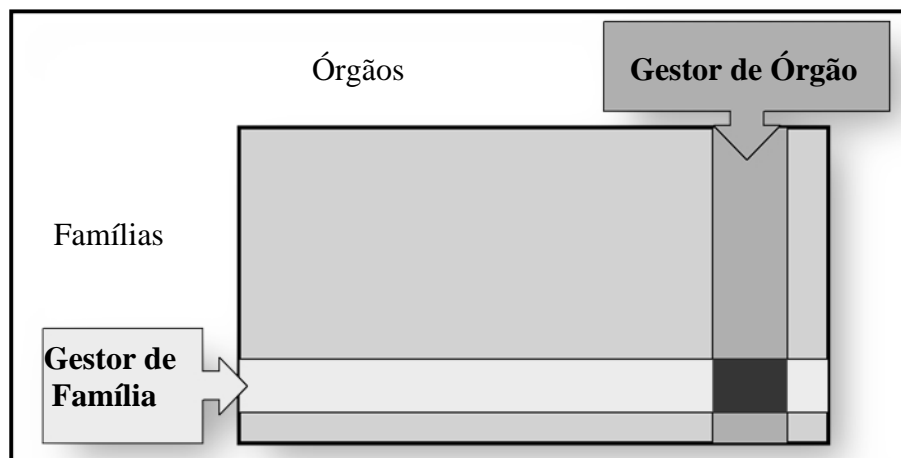
- Controle cruzado: todas as despesas orçadas deverão ser acompanhadas por duas pessoas;



- Desdobramento dos gastos: as despesas devem ser detalhadas até o nível de atividades e de unidade orçamentária;
- Acompanhamento sistemático: há uma dinâmica de acompanhamento de resultados, aonde os mesmos são comparados com as metas para que sejam definidas as ações corretivas necessárias.

A partir desses princípios é possível identificar todas as particularidades que dão identidade ao GMD. Primeiramente, o controle cruzado, importante técnica de acompanhamento no qual as despesas são verificadas por duas pessoas, introduz dois elementos-chave do GMD: o gestor de família e o gestor de órgão (INDG, 2010). O gestor de família tem sob sua responsabilidade uma família de gastos, como alimentos, material de consumo e energia, e é responsável, como aponta Holzbach (2008) por garantir que essa família – ou conta, conforme nomenclatura utilizada pela autora – tenha seu orçamento, execução e controle de acordo com os parâmetros de eficiência e eficácia estabelecidos. Já o gestor de órgão, tem a função de adequar os gastos efetuados pelo seu setor, ou departamento, com as metas pré-definidas, identificando as despesas que apresentam anomalias, ou seja, exageros. A partir dessa estrutura, tem-se a matriz de controle de gastos apresentada pela Figura 2 exposta a seguir.

Figura 2 - Matriz de Controle de Gastos



Fonte: Adaptado de Marçola (2010)

De acordo com Carvalho (2006 apud HOLZBACH, 2008) essa abordagem proporciona algumas vantagens ao GMD, como: aumento do grau de controle, já que o gestor de órgão possui uma visão macro, enquanto que o gestor de conta possui uma visão micro,

especialização por parte do gestor de conta, que se torna capaz de propor soluções consistentes e integração de visões por parte dos dois gestores, os quais podem equilibrar seus interesses. Cabe destacar que os órgãos podem ser chamados de entidades, ou até unidades orçamentárias, sendo cada gestor de órgão responsável por uma dessas unidades.

Nesse sentido, ressalta-se também o conceito de clusters, os quais correspondem a grupos de entidades de gastos semelhantes que possam ser comparadas (INDG, 2010), e que, assim, são passíveis de análise conjunta ao final de determinado período para se verificar algum gasto exagerado em determinado pacote de despesas.

O princípio de desdobramento dos gastos, por sua vez, corresponde ao detalhamento em nível de atividades, o qual demonstra quais são as unidades orçamentárias de despesas envolvidas em cada família, ou pacote de gastos. Assim, cada gestor de família é responsável por uma lista de despesas, as quais ele deve, como já foi mencionado, analisar e compreender de modo a ser capaz de fornecer planos de ação efetivos e eficazes. O princípio do acompanhamento sistemático corresponde à comparação dos resultados obtidos em cada família ou unidade orçamentária de despesas, visando à definição da ação corretiva a ser realizada.

### **3.3.3 Etapas do planejamento do gerenciamento matricial de despesas**

O INDG subdivide o planejamento de Gerenciamento Matricial de Despesas em cinco etapas: a preparação da base orçamentária, a preparação e coleta de dados, a definição das metas preliminares do orçamento, a sua negociação e a sua consolidação. Cada uma dessas etapas representa uma atividade vital para que o GMD possa ser, de fato, implementado.

A primeira etapa, que corresponde à preparação da base orçamentária, consiste na definição das famílias de gastos, das entidades, e na escolha dos gestores de família e de órgãos. Ou seja, todos os elementos essenciais à estrutura da Matriz de Controle de Gastos são aqui delimitados. Alcoba (2011) introduz as figuras dos donos de pacote (família) e da entidade (órgão), os quais definem as políticas e diretrizes de cada família e órgão para que os gestores possam estabelecer as metas. Os donos de pacote e da entidade são, normalmente, diretores da empresa ou órgão em questão, e também são definidos nessa etapa.

A segunda etapa, de preparação e coleta dos dados, é definida pela análise dos subitens de despesas (desdobramento das famílias) por parte dos gestores de famílias, pela definição dos parâmetros de comparação, dos indicadores e dos clusters, pela coleta de dados para a definição das metas e pelo treinamento dos gestores. Essa etapa é fundamental, pois,

estabelecendo os indicadores e coletando os dados, forma-se a base para a para a posterior análise dos gastos.

A terceira etapa é a definição das metas preliminares do orçamento. Essa etapa é realizada a partir da definição de dois tipos diferentes de metas: as metas de preço e as metas de consumo (ALCOBA, 2011). As metas de preço correspondem à análise dos contratos com fornecedores para que se possa definir uma estratégia de negociação com os mesmos (INDG, 2010). Já as metas de consumo, podem ser elaboradas a partir de quatro métodos: análise histórica, onde se analisa os dados referentes ao ano anterior; comparações sistêmicas, onde se determina um valor limite para cada despesa, de acordo com os clusters definidos, ou seja, separando as entidades (órgãos) em grupos comparáveis; Base-Zero, construindo as metas item a item sem levar em consideração o passado; e referencial externo, com o estabelecimento de um uma referência no mercado (BARCELLOS, 2006 apud ALCOBA, 2011).

A quarta etapa, de negociação do orçamento, a partir dos métodos expostos, sendo o método de comparações sistêmicas o utilizado pelo INDG, os gestores de família divulgam as metas, que serão, então, negociadas com cada gestor de órgão. Após as negociações são definidos os padrões para a redução dos gastos (INDG, 2010). A quinta e última etapa do planejamento do GMD, a consolidação do orçamento, corresponde à análise do impacto do GMD sobre as metas corporativas da empresa ou órgão (ALCOBA, 2011). Depois, com a oficialização do mesmo, inicia-se a preparação para a etapa de acompanhamento, com a elaboração de uma matriz com as metas definidas e treinamento dos responsáveis pelo mesmo (INDG, 2010).

O acompanhamento corresponde a uma etapa à parte, fora do viés do planejamento, já que é realizada ao longo da efetiva utilização do GMD. O acompanhamento dos resultados obtidos é realizado a partir de três ferramentas: a Matriz de Acompanhamento, a Gestão à Vista e o Relatório de Anomalias.

A Matriz de Acompanhamento é uma planilha atualizada mensalmente que informa as metas definidas para cada unidade de despesa e a diferença, para mais ou para menos, evidenciado a partir dos resultados obtidos no mês. Para isso, a Matriz de Acompanhamento utiliza-se de faróis, ou sinaleiras, que indicam por meio de cores uma situação favorável ou não. Assim, é possível identificar desvios preocupantes, que serão incluídos no Relatório de Anomalias, o qual é elaborado pelos gestores, evidenciando tanto as causas como as ações a serem realizadas para que os erros sejam corrigidos.

A Gestão à Vista, por sua vez, é uma ferramenta em gráfico que busca motivar os funcionários a buscar a conformidade com as metas, pois demonstra as performances de cada órgão ou família de despesas com relação às metas (INDG, 2010). Possui, assim, a função de divulgar os resultados de forma a envolver todos os funcionários ao projeto, utilizando-se da visualização clara dos resultados, sejam positivos os negativos, para criar uma pressão positiva nos envolvidos.

Outra ferramenta utilizada pelo GMD são as régua comparativas. As régua são utilizadas para que se identifique órgãos que, em comparação com outros, estejam efetuando gastos em demasia. Isso é feito a partir de uma série de colunas, cada uma representando os gastos na despesa em questão para cada órgão, atravessadas por uma linha. Essa linha representa a média de gastos, ou o benchmark utilizado como medida ideal de gastos e, portanto, qualquer valor que a ultrapasse é considerado excessivo.

As régua comparativas possibilitam que os órgãos com o mesmo perfil de gastos – os clusters – tenham uma meta definida de economia de despesas, a partir da verificação do montante gasto em cada um deles. Para isso, é muito importante que se observe também a quantidade média de gastos em instituições semelhantes, buscando sempre basear a meta a ser definida em um exemplo concreto.

## **4. A ADOÇÃO DO GERENCIAMENTO MATRICIAL DE DESPESAS**

### **4.1 ASPECTOS GERAIS**

O projeto de Gerenciamento Matricial de Despesas (GMD) na Justiça Federal do Rio Grande do Sul teve seu início em agosto de 2010, com a assinatura do contrato e o início do período de planejamento, a partir de uma equipe formada por servidores convocados e consultores do INDG. A utilização do GMD foi efetivamente iniciada em dezembro de 2010, quando se começou a contabilizar os gastos e compará-los às metas definidas.

De acordo com o Relatório de Resultados disponibilizado pelo INDG, o projeto foi composto por seis etapas distintas: Preparação da base de dados, preparação e coleta de dados, definição das metas, negociação das metas e consolidação do orçamento, preparação dos instrumentos de acompanhamento e acompanhamento mensal de resultados. Seguindo os preceitos do PDCA conclui-se que as cinco primeiras etapas são correspondentes ao planejamento (P), que compreende o período de agosto a novembro de 2010, enquanto que na última etapa, há a execução do que foi planejado (D), o controle (C) e, por fim, a correção dos desvios (A) compreendendo o período de dezembro de 2010 a novembro de 2011.

Na primeira etapa, foi definido o grupo de despesas sobre o qual o GMD iria atuar, as quais foram divididas em pacotes e rubricas. Foram delimitados os órgãos ao alcance do GMD, além dos gestores responsáveis por cada órgão ou pacote.

Quanto aos órgãos, foi estabelecido que a Seção Judiciária de Porto Alegre em sua totalidade comporia um deles, assim como cada uma das 21 subseções localizadas no interior do Estado, as quais em 2011 passaram a totalizar 23.

Considerando a divisão dos pacotes, foi estabelecido um total de 10 pacotes de despesas, quais sejam:

- Benefícios e Capacitação;
- Deslocamentos e Transportes;
- Investimentos;
- Locações e Condomínios;
- Manutenção de Bens Próprios;
- Materiais de Consumo;
- Serviços de Terceiros;

- TI;
- Telefonia;
- Utilidades.

Cada um desses pacotes possui um gestor próprio, o qual deve avaliar os gastos do seu pacote em todos os órgãos envolvidos no projeto. Cabe destacar que a escolha desses gestores deu-se, principalmente, por questões técnicas em relação a cada uma das despesas. Em alguns casos, a personalidade de liderança foi o fator que levou à indicação, em outros, os atributos técnicos, evidenciando uma diversificação nos modelos de gerenciamento, alguns a partir de atributos técnicos, outros de personalidade.

Os pacotes foram fragmentados em rubricas, para facilitar a identificação dos elementos críticos ao atingimento das metas, além de proporcionar ações mais objetivas de reparação dos excessos de gastos. Essa fragmentação é uma característica importantíssima do GMD, já que quanto mais detalhados forem os dados, maior a chance de encontrar gargalos e de propor soluções. Deste modo, os pacotes foram desmembrados, como expõe a Tabela 1, em 57 rubricas, cada qual com metas específicas estabelecidas.

Tabela 1 – Lista Completa de Pacotes e Rubricas

<b>Benefícios e Capacitação</b>	<b>Materiais de Consumo</b>
Serv. Médico-Hospitalar, Odontológico e Laboratorial	Assinaturas de Periódicos e Anuidades
Estagiários	Gás e Outros Materiais Engarrafados
Auxílio-Transporte	Material de Expediente
Serviço de Seleção e Treinamento	Material de Limpeza e Produtos de Higienezação
Serviços Técnicos Profissionais	Material de Acondicionamento e Embalagem
<b>Deslocamentos e Transportes</b>	Gêneros de Alimentação
Indenização e Transporte - Pessoal Civil	Material de Copa e Cozinha
Diárias no País	Material de Processamento de Dados
Passagens para o País	<b>Serviços de Terceiros</b>
Fretes e Transportes de Encomendas	Apoio Administrativo, Técnico e Operacional
Locomoção Urbana	Serviços de Cópias e Reprodução de Documentos
Restituições	Serviços de Apoio Administrativo, Técnico e Operacional
Combustíveis e Lubrificantes Automotivos	Serviços de Publicidade Legal
Material para Manutenção de Veículos	Serviços de Copa e Cozinha
Seguros em Geral	Comunicação
Manutenção e Conservação de Veículos	Limpeza e Conservação
Pedágios	Vigilância Ostensiva
<b>Investimentos</b>	<b>Telefonia</b>
Equipamentos de Processamento de Dados	Telefonia Móvel
Máquinas, Utensílios e Equipamentos Diversos	Telefonia Fixa

Tabela 1 – Lista Completa de Pacotes e Rubricas (continuação)

Mobiliário em Geral	<b>TI</b>
Aparelhos e Equipamentos de Comunicação	Manutenção e Conserto de Equipamentos de Processamento de Dados
Aparelhos e Utensílios Domésticos	Manutenção de Software
<b>Locações e Condomínios</b>	Material para Comunicações
Locação de Imóveis	Links de Dados
Condomínios	<b>Utilidades</b>
Tributos a Conta do Locatário ou Cessionário	Energia Elétrica
<b>Manutenção de Bens Próprios</b>	Água e Esgoto
Equipe Manutenção	
Manutenção Ar Central	
Manutenção – Extintores	
Manutenção – Elevadores	
Manutenção Ar Split/Janela	
Material p/ Manutenção de Bens Imóveis/Instalações	
Instalações	
Estudos e Projetos	
Material Elétrico e Eletrônico	

Fonte: o Autor.

A segunda etapa, que compõe a preparação e coleta de dados, compreendeu a quantificação de diversos fatores para cada órgão, para que fosse possível a comparação de despesas entre eles. Além disso, foram analisados os contratos existentes para que houvesse a verificação dos valores acordados entre a JFRS e seus fornecedores e prestadores de serviços.

Na terceira etapa ocorre a definição das metas, para as quais foi necessária, a partir dos dados coletados, a identificação dos clusters, ou seja, dos órgãos que podem ser comparados em termos de gastos. Depois, utilizou-se a análise pelas régua comparativas, dividindo, por exemplo, na rubrica Materiais de Expediente, o valor dos gastos pelo número de servidores, obtendo a média de gasto por servidor nessa rubrica e estabelecendo a meta de gastos para essa rubrica. Além disso, foi realizada a análise em cima dos valores contratuais, comparando-os com os de outros órgãos públicos semelhantes.

O INDG propôs, a partir da estruturação feita e das metas definidas, uma economia de pelo menos 3,8 milhões de reais em 2011, podendo atingir 5,3 milhões caso as metas fossem todas cumpridas. Considerando que o total de despesas dos pacotes definidos, em 2010, foi de 49,6 milhões de reais, a economia estimada poderia chegar a pouco mais de 10% em um ano, um valor bastante expressivo.

Entretanto, esse valor não é tão representativo, considerando-se o orçamento anual da JFRS, o qual gira em torno de 450 milhões de reais. Isso se deve ao fato de que pelo menos

85% desse valor é destinado às despesas com pessoal, ou seja, ao pagamento dos servidores. Em uma empresa privada, o escopo do GMD poderia incluir essas despesas, mas no caso de uma instituição pública, a Lei garante o pagamento fixo estabelecido e, portanto, não há como alterar esses gastos. O GMD atua, então, apenas sobre as despesas correntes de “manutenção” das atividades.

A quarta etapa corresponde à negociação das metas e à consolidação do orçamento. Primeiramente, os responsáveis pelas subseções reuniram-se com os gestores de pacote para estabelecer qual a meta que devia ser adotada nos pacotes definidos pelo projeto em cada órgão. Em relação às metas para as renegociações dos contratos, os gestores de pacotes foram responsáveis por estabelecer os novos valores contratuais que deveriam ser discutidos com os fornecedores da JFRS.

Na consolidação do orçamento, foram elaborados documentos que orientavam os servidores responsáveis pelo lançamento, acompanhamento e controle de cada rubrica, evidenciando aspectos característicos da rubrica para que houvesse padronização na atuação do GMD em cada despesa. Além disso, esses documentos fornecem dicas de diminuição dos desperdícios da rubrica em questão, sendo utilizados em apenas alguns pacotes, para os quais se julgou necessária essa formalização.

A quinta etapa, que envolve a preparação dos instrumentos de acompanhamento, é a última do planejamento do projeto do GMD, preparando os servidores para o início do acompanhamento das despesas. Nessa etapa, foi escolhido o responsável pela geração das informações referentes aos dados colhidos, foram definidos os instrumentos de acompanhamento, a partir do da ferramenta online OMA, e elaborados, por parte dos gestores de pacote e de órgão, os Planos de Ação, que envolvem ações específicas anteriores ao acompanhamento das despesas, visando à redução das mesmas,

Na última etapa, que compreende a execução, o controle e as ações corretivas, ocorre a importação efetiva dos dados no OMA, o qual apresenta os desvios entre os resultados obtidos e as metas estipuladas, utilizando-se dos faróis para evidenciar situações positivas ou negativas, a partir das Matrizes de Acompanhamento. Assim, com a identificação dos pontos negativos, o sistema fornece o Relatório de Anomalias adotado pelo órgão para a correção dos gargalos.

Esse sistema é útil no sentido de fornecer relatórios e gráficos de forma rápida e clara, auxiliando na análise dos gestores e facilitando o processo de controle e acompanhamento. A partir dele, qualquer servidor pode consultar os dados de seu setor e observar em quais



despesas os gastos excede o planejado e quais ações foram escolhidas pelos gestores para mudar a situação.

Ainda em termos de sistemas de auxílio, o SIAFI, sistema público de Contabilidade, auxiliou de forma correcional apenas, sendo utilizado como comparativo dos resultados finais, já que o mesmo aponta todos os gastos efetuados pela Justiça brasileira. Entretanto, sua utilização não foi mais efetiva pelo fato de o SIAFI não desmembrar as despesas, mas sim exibir os valores totais de gastos. Caso houvesse uma adaptação do mesmo para que pudesse ser utilizado em conjunto com o GMD, muito da tarefa de inclusão dos dados no Sistema seria desnecessária, e haveria mais tempo e recursos disponíveis ao acompanhamento e planejamento dos gastos.

Na última etapa também há a avaliação mensal da evolução das metas, realizadas entre diretores e os gestores responsáveis. No caso da necessidade de acompanhamento dos gastos das subseções, foram feitas algumas visitas e depois realizadas videoconferências para acompanhamento dos resultados.

Um ponto essencial na implantação do GMD na JFRS, já abordado na separação das etapas do projeto do GMD, é a questão dos contratos com fornecedores em vigência. Conforme mencionado na introdução deste trabalho, foi definida uma atuação em duas frentes: na redução do consumo do órgão e dos valores contratuais. A segunda categoria não pode ser guiada por metas mensais, bem como não há necessidade de relatórios de anomalias e de matrizes de acompanhamento, já que apenas uma decisão conjunta com o fornecedor com vistas à redução do preço contratual é necessária.

Deste modo, utilizando-se não de ferramentas técnicas do GMD, mas do poder de negociação e do fim da inércia perante os contratos firmados, a JFRS foi capaz renegociar muitos contratos com valores defasados. A análise desses resultados não será técnica como a dos resultados de consumos de materiais, ou de outros gastos, mas de como foi possível, a partir da atenção dada pelo projeto do GMD, diminuir de forma significativa as despesas contratuais.

Uma questão envolvendo essas despesas específicas é a de como medir a real economia obtida a partir da renegociação dos contratos, já que as reduções nos seus preços são validas por vários anos, ou seja, a economia de gastos vai além do período de 2011. Deste modo, deverá ser computada no valor prometido pelo INDG toda a redução, ou apenas os valores dentro do ano de 2011? Essa problemática foi bastante discutida na apresentação dos resultados e gerou duas realidades distintas de economia para o ano de 2011.

A redução total das despesas apresentada pela JFRS, como pode ser observado na tabela abaixo, foi de 2.214.929 reais, abaixo do programado pelo INDG. No entanto, representa uma economia expressiva para o período de apenas um ano. O resultado, considerando-se a economia total de renegociação dos contratos, ultrapassando o período de 2011, totalizou 4.324,422 reais. A base de dados trabalhada compreende o período de dezembro de 2010 a novembro de 2011, utilizando-se os valores disponibilizados pelas planilhas utilizadas na JFRS e o sistema OMA.

Tabela 2 – Economia por Pacotes

<i>Pacote</i>	<i>Gastos em 2011 com GMD</i>	<i>Estimativa de gastos sem GMD</i>	<i>Total de economia</i>	<i>% de economia</i>
Benefícios e Capacitação	R\$ 9.202.405	R\$ 9.202.405	----	----
Deslocamentos e Transportes	R\$ 4.904.759	R\$ 4.920.472	R\$ 15.713	0,32%
Investimentos	R\$ 4.682.554	R\$ 4.682.554	----	----
Locações e Condomínios	R\$ 4.471.759	R\$ 4.502.384	R\$ 30.624	0,68%
Manutenção de Bens Próprios	R\$ 3.494.782	R\$ 3.618.307	R\$ 123.525	3,41%
Materiais de Consumo	R\$ 971.492	R\$ 1.248.969	R\$ 277.478	22,22%
Serviços de Terceiros	R\$ 10.864.778	R\$ 11.655.335	R\$ 790.557	6,78%
TI	R\$ 4.938.960	R\$ 5.665.653	R\$ 726.692	12,83%
Telefonia	R\$ 821.372	R\$ 812.720	R\$ (8.652)	-1,06%
Utilidades	R\$ 3.702.156	R\$ 3.961.149	R\$ 258.993	6,54%
<b>Total</b>	<b>R\$ 48.055.019</b>	<b>R\$ 50.269.948</b>	<b>R\$ 2.214.929</b>	

Fonte: o Autor.

Em relação à análise dos resultados mensais de 2011 apresentados pela Tabela 2, cabe ressaltar que, mesmo dentre os pacotes não negociados por meio de contratos pré-fixados, há muitos casos em que não houve, por decisão da própria equipe de projeto, um acompanhamento completo por meio da exigência de relatórios mensais de resultados. Nesses casos, as metas foram estipuladas e os desvios totais computados ao final do período, mas não foram feitos os Relatório de Anomalias e, portanto, não houve o acompanhamento das ações corretivas para os problemas evidenciados.

No caso dos pacotes de Benefícios e Capacitação e Investimentos, além de algumas outras rubricas de outros pacotes, não houve atuação alguma em termos de redução das despesas, nem em termos de estabelecimento de metas. Esses pacotes compõem, então, um grande montante de recursos sobre os quais o GMD não obteve influência.

Para a interpretação da coluna Estimativa de Gastos sem GMD, é importante apontar a questão dos chamados parâmetros, que possibilitam a comparação de resultados em condições diversas. Por exemplo, a subseção do município de Canoas passou, em 2011, por uma

expansão territorial, assim, o aumento em inúmeras despesas, como a energia elétrica e água, torna-se inevitável. Por isso, para que a estimativa para o ano de 2011 fosse condizente com a atual realidade da subseção, estabeleceu-se um parâmetro, que multiplica os resultados e fornece uma estimativa mais aproximada dos gastos. As metas nesses casos também foram atualizadas de acordo com os parâmetros estabelecidos.

#### 4.2 ANÁLISE DOS PACOTES DE DESPESAS

O modo como foi conduzido o Projeto do GMD levou a quatro tipos diferentes de despesas a serem analisadas. Primeiro, temos as despesas correntes que obtiveram acompanhamento completo, por meio de matrizes de acompanhamento e relatórios de anomalias. Há ainda as despesas correntes para as quais foram destinadas metas e apurados resultados e desvios, mas não houve acompanhamento por meio de relatórios.

Há também as despesas contratuais, que só necessitam revisão do contrato e não acompanhamento mensal. Por fim, há as despesas nas quais não houve iniciativas quanto à redução dos gastos, constando na lista de pacotes e rubricas, mas não sendo afetadas pelo GMD. Cabe registrar que nos casos dos órgãos de Capão da Canoa e Gravataí, criados em 2011, não houve acompanhamento total em nenhum dos pacotes.

Antes de analisar cada pacote de despesas, uma questão muito importante a ser ressaltada é a diferença entre conseguir economia em determinado pacote de despesas e atingir as metas previstas. Conforme pode ser observado na Tabela 3, em muitos casos, as metas estipuladas não puderam ser alcançadas, por diversos motivos, mas isso não significa que não houve redução nas despesas, apenas que ela foi menor do que se previa. Assim, muitas despesas que apresentaram resultado positivo no que tange à diminuição dos gastos em relação ao ano anterior, ultrapassaram as metas estipuladas.

Tabela 3 – Metas e Desvios por Pacote

<b>Pacote</b>	<b>Gastos em 2011 com GMD</b>	<b>Metas estipuladas para 2011</b>	<b>Desvio</b>	<b>% de desvio</b>
Benefícios e Capacitação	R\$ 9.202.405	R\$ 9.202.405	----	----
Deslocamentos e Transportes	R\$ 4.904.759	R\$ 4.984.712	R\$ (79.953)	-1,60%
Investimentos	R\$ 4.682.554	R\$ 4.682.554	----	----
Locações e Condomínios	R\$ 4.471.759	R\$ 4.476.636	R\$ (4.877)	-0,11%
Manutenção de Bens Próprios	R\$ 3.494.782	R\$ 3.258.608	R\$ 236.174	7,25%

Tabela 3 – Metas e Desvios por Pacote (continuação)

Materiais de Consumo	R\$	971.492	R\$	1.241.873	R\$	(270.381)	-21,77%
Serviços de Terceiros	R\$	10.864.778	R\$	11.041.779	R\$	(177.000)	-1,60%
TI	R\$	4.938.960	R\$	4.638.354	R\$	300.606	6,48%
Telefonia	R\$	821.372	R\$	683.898	R\$	137.474	20,10%
Utilidades	R\$	3.702.156	R\$	3.616.758	R\$	85.399	2,36%
<b>Total</b>	<b>R\$</b>	<b>48.538.366</b>	<b>R\$</b>	<b>47.827.577</b>	<b>R\$</b>	<b>710.790</b>	<b>1,48%</b>

Fonte: o Autor.

A partir da Tabela 3, pode-se perceber que alguns pacotes que estiveram abaixo da estimativa para 2011 na verdade não cumpriram as metas propostas. Deste modo, é a partir dos desvios para com as metas que a análise se baseia, onde se verifica o não cumprimento das mesmas se deve à falta de organização, à existência de metas inalcançáveis, ou a limitações do próprio GMD.

Deve-se salientar que a soma dos gastos de 2011 evidenciada na Tabela 3 é maior do que o que foi exposto na Tabela 2 devido ao fato de que para a apuração dos desvios das metas, as subseções de Capão da Canoa e Gravataí, inauguradas em meados de 2011, tiveram seus resultados computados. Já para contabilização da economia total do projeto, não se incluiu os resultados dos dois órgãos, já que os mesmos não faziam parte da previsão do projeto.

Seguindo no que tange aos órgãos, é importante destacar que eles possuem dimensões diversas e, por conseguinte, alguns contribuem mais do que os demais para a soma das despesas totais. Assim, sempre que houver a análise do resultado de determinado pacote, deve-se considerar que um resultado negativo pode ser consequência de um resultado ruim no geral ou apenas em determinados órgãos de grande expressão.

Na Tabela 4, são evidenciadas as despesas de cada órgão para o ano de 2011, além da relação entre esse montante e o total das despesas da JFRS. Assim, verifica-se que a subseção de Porto Alegre tem uma representatividade muito maior do total de gastos em comparação com as demais. Pode-se verificar que as subseções de Novo Hamburgo e Caxias do Sul possuem um volume acima da média, mas consideravelmente menor do que o de Porto Alegre.

O total dos gastos exposto na Tabela 4 representa, como pode ser observado, apenas 58,64% do total de despesas trabalhadas no GMD. Isso se dá pelo fato de que aproximadamente 20 milhões dos gastos presentes nos pacotes estipulados para a ação do GMD não foram alvo de ação efetiva, e por isso não foram desmembradas entre os órgãos,

havendo apenas referência ao gasto total da JFRS. Isso justifica a verificação posterior dos motivos que levaram à inércia perante quase um terço das despesas incluídas no projeto do GMD.

Tabela 4 – Despesas por Órgão

Órgão	Despesa Total	% em relação ao total	Órgão	Despesa Total	% em relação ao total
Bagé	R\$ 889.555,00	1,83%	Passo Fundo	R\$ 991.589,00	2,04%
Bento Gonçalves	R\$ 798.093,00	1,64%	Pelotas	R\$ 1.488.918,00	3,07%
Cachoeira do Sul	R\$ 468.443,00	0,97%	Porto Alegre	R\$ 8.154.649,00	16,80%
Canoas	R\$ 1.247.220,00	2,57%	Rio Grande	R\$ 1.403.376,00	2,89%
Capão da Canoa	R\$ 236.303,00	0,49%	Santa Cruz do Sul	R\$ 722.839,00	1,49%
Carazinho	R\$ 663.236,00	1,37%	Santa Maria	R\$ 1.400.650,00	2,89%
Caxias do Sul	R\$ 1.642.565,00	3,38%	Santa Rosa	R\$ 514.242,00	1,06%
Cruz Alta	R\$ 521.876,00	1,08%	Santana do Livramento	R\$ 1.014.992,00	2,09%
Erechim	R\$ 521.203,00	1,07%	Santiago	R\$ 584.627,00	1,20%
Gravataí	R\$ 381.530,00	0,79%	Santo Ângelo	R\$ 1.111.911,00	2,29%
Lajeado	R\$ 876.994,00	1,81%	Uruguaiana	R\$ 705.903,00	1,45%
Novo Hamburgo	R\$ 2.121.284,00	4,37%	<b>Total</b>	<b>R\$ 28.461.998,00</b>	<b>58,64%</b>

Fonte: o Autor.

Em relação à análise de cada um dos tipos de despesa presentes no projeto em questão, deve-se observar que, devido à impossibilidade de se analisar todas as 57 rubricas nos 23 órgãos definidos, foram escolhidas como amostras aquelas que apresentaram resultados significativos, tanto positivos quanto negativos, entre o período de dezembro de 2010 a novembro de 2011. Deste modo, as análises são divididas nos pacotes e rubricas escolhidos, trazendo exemplos de resultados satisfatórios e não satisfatórios, buscando identificar as razões que levaram a essa situação.

#### 4.2.1 Despesas com acompanhamento completo

As primeiras despesas a terem seus resultados observados são os gastos que obtiveram acompanhamento completo e que, por este motivo, proporcionam as melhores condições para que a efetividade do GMD seja analisada. Sendo assim, a utilização eficiente das ferramentas do GMD poderá ser verificada, nesses casos, a partir da observação de como foram geridos tanto os resultados positivos como os negativos em relação às metas ao longo de 2011, já que a utilidade de uma ferramenta de auxílio gerencial é exatamente essa: fornecer as melhores condições possíveis para que os gestores tomem as decisões corretas.

Esse grupo de despesas é composto pelos seguintes pacotes:

- Materiais de Consumo;
- Serviços de Terceiros (apenas a rubrica Comunicação);
- Telefonia (apenas a rubrica Telefonia Fixa);
- Utilidades.

Essas despesas somaram em 2010, o montante de R\$ 5.7 milhões, esperando-se para 2011, a partir da análise da equipe de projeto, um total de 6.5 milhões de gastos. Isso considerando a expansão e a criação de novas subseções. Contudo, com a utilização do GMD, foram dispendidos os mesmos R\$ 5,7 milhões, totalizando uma economia de 12,73%. Certo é que a real economia é extremamente difícil de ser quantificada, já que realizar uma estimativa de gastos é uma tarefa complicada, porém é inquestionável que houve aumento na eficiência de utilização dos recursos.

Em termos de análise da efetividade do GMD, as despesas em questão fornecem as melhores condições, já que em caso de resultados insatisfatórios pode-se observar quais ações foram realizadas, decisões tomadas e se resultaram ou não em um melhor aproveitamento dos recursos. Entretanto, de acordo com o servidor consultado da JFRS, mesmo que tenha havido cobrança por parte dos gestores e que tenham sido apresentadas ações corretivas, nem sempre foi elaborado um Relatório de Anomalias físico. Por isso, muitas vezes, a análise não poderá ser baseada em documentos, mas na opinião dos envolvidos, mesmo no caso das despesas com acompanhamento completo.

#### 4.2.1.1 Pacote materiais de consumo

Ao se analisar o pacote Materiais de Consumo, responsável por quase 1 milhão de reais em despesas no ano de 2011, com uma redução de 22% a partir da utilização do GMD, cabe examinar, assim como foi realizado com a rubrica Comunicação, alguns casos representativos de sucesso ou fracasso em relação às metas estabelecidas pela equipe de projeto.

O pacote Materiais de Consumo foi dividido em oito rubricas, para seis delas foram elaboradas, mensalmente, Matrizes de Acompanhamento e Relatórios de Anomalias, enquanto que as duas restantes, representando R\$ 175 mil de gastos em 2011 situam-se no grupo de despesas sem ação alguma do GMD. Nas rubricas com acompanhamento completo, os resultados variaram, dependendo da rubrica e do órgão.

Tabela 5 – Desvios do Pacote Materiais de Consumo

<b>Rubrica</b>	<b>Gastos em 2011</b>	<b>Metas</b>	<b>Desvio</b>
Material de Limpeza e Prod. de Higienização	R\$ 109.680,00	R\$ 111.499,00	-R\$ 1.819,00
Material de Expediente	R\$ 131.635,00	R\$ 232.544,00	-R\$ 100.909,00
Material de Acondicionamento e Embalagem	R\$ 42.384,00	R\$ 49.687,00	-R\$ 7.303,00
Gêneros de Alimentação	R\$ 111.745,00	R\$ 123.247,00	-R\$ 11.502,00
Material de Copa e Cozinha	R\$ 27.246,00	R\$ 24.525,00	R\$ 2.721,00
Material de Processamento de Dados	R\$ 378.430,00	R\$ 524.316,00	-R\$ 145.886,00
Assinaturas de Periódicos e Anuidades	R\$ 116.671,00	----	----
Gás e Outros Materiais Engarrafados	R\$ 59.384,00	----	----

Fonte: o Autor.

A partir da observação da Tabela 5, conclui-se que houve um bom trabalho de redução de desperdícios nas rubricas com acompanhamento completo, havendo apenas um caso de resultados acima das metas, para os materiais de copa e cozinha. Assim, cabe analisar essa rubrica em especial, além de pontuar alguns casos específicos de outras que não foram satisfatórios, verificando as ações corretivas propostas.

Em relação à rubrica Material de Copa e Cozinha, observa-se que o desvio ocorrido não resulta de uma dificuldade geral em acompanhar as metas, mas sim de alguns casos em específico que causaram essa situação. Dentre esses casos estão as subseções de Porto Alegre e Canoas principalmente, além de Capão da Canoa e Gravataí. Essas últimas foram, como já foi relatado, criadas em meados de 2011 e, por isso, apesar de serem contabilizadas para o desvio das metas, não sofreram acompanhamento e não elaboraram relatórios. Por isso, não serão levadas em conta para as análises realizadas.

De acordo com o Relatório de Anomalias fornecido pelos órgãos de Porto Alegre e Canoas, podem-se notar abordagens diferentes para resolver o problema. O órgão de Porto Alegre, com um resultado de 23% acima das metas, identificou um problema pontual na preparação do café, e buscou-se a cada mês de resultado insatisfatório, a correção do problema, o que não aconteceu. O órgão de Canoas, por sua vez, justificou o resultado negativo com o aumento que a sede do órgão teve em 2011, e solicitou um aumento das metas decorrente dessa mudança. Mesmo após o acréscimo das metas, não foi possível alcançá-las. Entretanto, o plano de ação proposto envolvia o controle de consumo por planilha e a identificação dos gargalos, além de maior controle na compra e na utilização dos materiais.

Com esses exemplos, podemos notar duas ações corretivas com caráter opostos. A primeira foca diretamente no que se pensa ser o gargalo, enquanto a segunda busca reformular toda a prática de controle sobre esses gastos. As duas abordagens foram ineficientes em

termos de alcance das metas, mas por motivos opostos. A primeira, apesar de ter um caráter efetivo e direto, focou em um problema que provavelmente não correspondia a todo o desvio, ao invés de realizar uma busca direta por outros gargalos, mantendo-se sempre acima das metas.

A segunda utilizou o caminho correto de correção dos desperdícios, aumentando o acompanhamento e controle. Entretanto, talvez as ações não tenham sido diretas o suficiente. Deve-se expor, porém, que o resultado de gastos quase três vezes maior do que as metas no órgão de Canoas evidenciam a sua inadequação à realidade atual do órgão, o que é evidenciado ao final do ano no relatório, não apenas para essa rubrica, mas para muitas despesas que tiveram aumento decorrente da expansão da sede.

Essa análise demonstra que o GMD pode ser uma ferramenta gerencial de grande ajuda, mas precisa ser utilizado corretamente, com controle total e ações efetivas, além de metas correspondentes à realidade das entidades. As ferramentas com o Relatório de Anomalias devem ter o objetivo de pontuar o problema, após uma análise minuciosa das despesas, e fornecer um curso de ação imediato para que os desperdícios ocorridos não se repitam.

Em termos positivos, cabe analisar as rubricas que obtiveram um total de gastos bem menor do que as metas propostas: Material de Expediente e Material de Processamento de Dados. As duas correspondem a praticamente toda a redução de gastos que o pacote obteve, o que justifica evidenciar as ações que levaram a esse resultado.

De acordo com o servidor do Núcleo de Planejamento, Orçamento e Finanças (NPOF) e integrante da equipe de Projeto, essa redução, nos dois casos, deu-se devido à introdução do processo eletrônico. Ele reduziu a quantidade de folhas gastas, diminuindo o gasto da rubrica Materiais de Expediente, e a quantidade de cartuchos de impressora, o que influenciou no resultado da rubrica de Materiais de Processamento de Dados. Assim, a função do GMD foi referente mais à percepção do quanto a digitalização dos processos gerou de economia à JFRS, do que efetivamente iniciar um processo novo de economia de gastos.

#### 4.2.1.2 Rubrica comunicação

O segundo grupo de despesas com acompanhamento completo a ser analisado é a rubrica Comunicação, pertencente ao pacote de Serviços de Terceiros o qual envolve os serviços dos Correios, bastante utilizados pela Justiça Federal do Rio Grande do Sul para a tramitação de processos. Em relação a esse pacote, a equipe de projeto observou que o alto



gasto era decorrente da falta de critério na escolha dos serviços existentes. Isso porque, muitas vezes utilizava-se um serviço mais oneroso, em decorrência da rapidez na entrega, sem que houvesse a devida necessidade.

A partir da identificação do problema, atuou-se no sentido de minimizar esses gastos desnecessários, orientando os servidores a realizar as remessas de processos utilizando serviços menos onerosos, quando não houvesse urgência. Assim, ao final de 2011, houve uma economia de 230 mil reais, os quais representam uma redução de 25% do valor total dos gastos dessa rubrica.

Nesse caso, em especial, verificou-se que os resultados finais de todos os órgãos foram positivos, devido a uma comunicação eficaz dos métodos estipulados para economia de gastos. No entanto, um resultado final positivo, conforme foi mencionado, não significa que as metas foram cumpridas, apenas que houve economia em relação ao ano anterior.

Tabela 6 – Desvios das Metas na Rubrica Comunicação

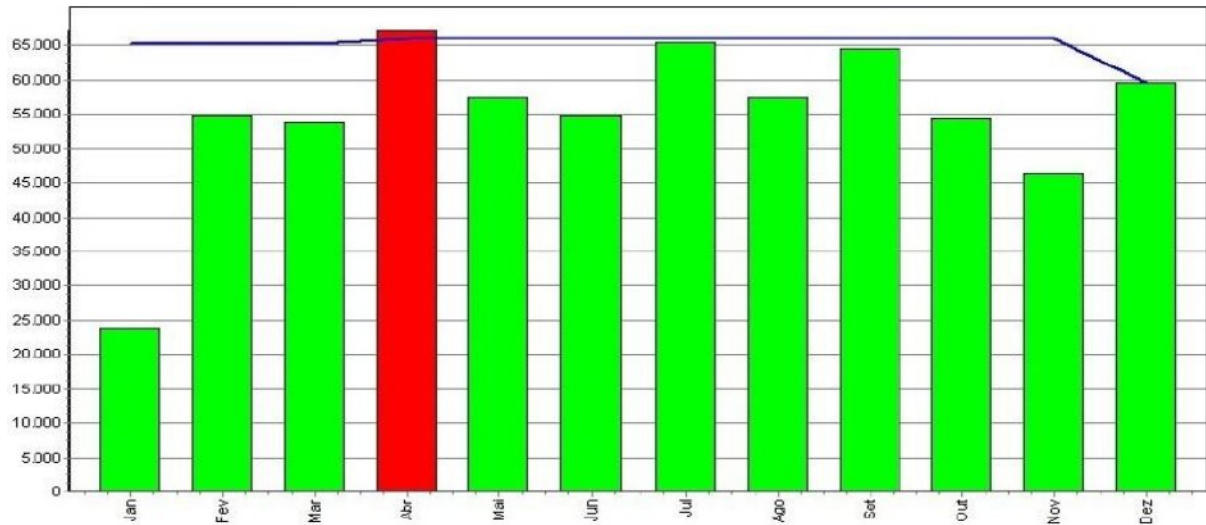
<b>Órgão</b>	<b>Resultado 2011</b>	<b>Metas 2011</b>	<b>Desvio</b>
Porto Alegre	R\$ 293.256	R\$ 346.750,66	R\$ (53.495)
Santa Maria	R\$ 26.416	R\$ 38.886	R\$ (12.470)
Bento Gonçalves	R\$ 6.182	R\$ 15.511	R\$ (9.329)
Passo Fundo	R\$ 32.100	R\$ 25.744	R\$ 6.357
Rio Grande	R\$ 24.917	R\$ 20.760	R\$ 4.158
Erechim	R\$ 17.397	R\$ 12.266	R\$ 5.131

Fonte: o Autor.

Assim, observando os casos específicos em relação às metas estabelecidas, conforme dispõe a Tabela 6, que apresenta os dois extremos em termos de resultado final na rubrica Comunicação, pode-se observar que mesmo que tenha havido diminuição de gastos com relação à estimativa para 2011, nem todos os órgãos atingiram suas metas.

O Gráfico 1 expõe a relação entre as metas e os gastos efetivos em 2011, e nele pode-se notar que as metas em termos gerais foram cumpridas durante praticamente todo o ano.

Gráfico 1 – Desvios da Rubrica Comunicação



Fonte: Sistema OMA

O órgão de Porto Alegre teve grande participação no atingimento das metas, e praticamente ditou o comportamento do gráfico acima, visto que quase metade dos gastos são provenientes do mesmo. Houve, por exemplo, um acréscimo dos gastos nos meses de abril e julho, que levaram a um montante de gastos maior do que as metas nesses dois meses, e influenciaram nos gastos totais da rubrica.

Entretanto, com as ações corretivas de normatização do envio de correspondências às subseções do interior, os gargalos foram identificados e corrigidos, evidenciando um avanço em uma questão de grande dificuldade para o GMD na JFRS, que é a interação entre a capital e os órgãos do interior. O resultado final da rubrica Comunicação para o órgão de Porto Alegre foi de 15% abaixo das metas estipuladas pela equipe de projeto.

Outro destaque na rubrica de Comunicação é a Subseção da cidade de Bento Gonçalves, a qual manteve, durante todo o ano de 2011, como pode ser observado no gráfico a seguir, um resultado bem abaixo das metas estabelecidas. Com isso, atingiu um montante de gastos 64% menor do que as mesmas.

Por outro lado, a subseção de Passo Fundo, por exemplo, obteve resultados negativos em relação às metas em todos os meses durante a implantação. De acordo com o sistema online do INDG, o OMA, as ações corretivas envolviam, a partir da identificação do problema, tal como o excesso de envio de correspondência via SEDEX, a conscientização dos funcionários de quando era realmente necessária a utilização desse serviço. Essa ação talvez

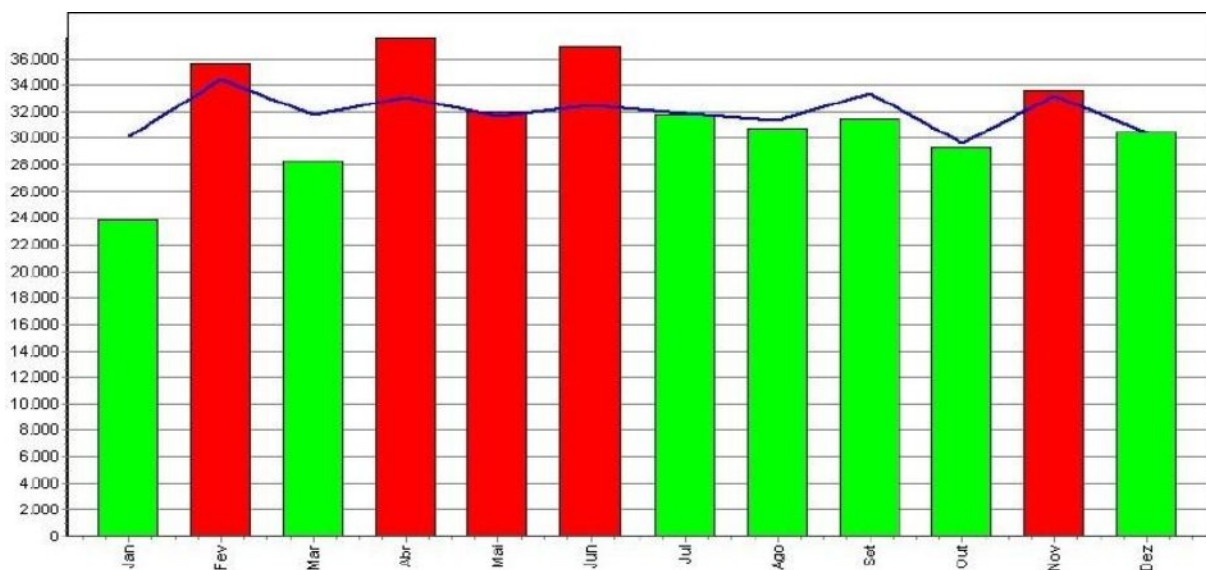
não tenha sido objetiva o suficiente, e as metas não puderam ser alcançadas durante todo o ano de 2011.

Entretanto, mesmo não sendo capaz de atingir as metas, essa subseção ainda obteve redução de 9 mil reais para com a estimativa de gastos de 2011, podendo-se concluir que as metas eram bastante agressivas, mas foram acompanhadas por um eficiente método de redução, já que a maioria dos órgãos conseguiram atingi-las ao final de 2011.

#### 4.2.1.3 Rubrica telefonia fixa

No que tange a essa despesa, houve resultados positivos e negativos em relação às metas por parte dos órgãos, conforme pode ser observado a partir do Gráfico 2. O resultado em termos de economia, em 2011, foi de 70 mil reais, um valor bastante razoável, levando em conta que a rubrica somou em torno de 390 mil reais em gastos. Entretanto, deve-se analisar os Relatórios de Anomalias e identificar os motivos que levaram ao não atingimento das metas na rubrica de Telefonia Fixa em alguns órgãos.

Gráfico 2 – Desvios da Rubrica Telefonia Fixa



Fonte: Sistema OMA

Inicia-se com a análise dessa rubrica no órgão de Porto Alegre, devido a sua grande representatividade em termos de volume de gastos. Na sede do município, que obteve uma redução em torno de 6 mil reais, foram identificados resultados acima das metas ao decorrer do ano de 2011. O Relatório de Anomalias não consta no sistema OMA do INDG, porém, sendo uma despesa com acompanhamento completo, houve a cobrança por identificação do problema e ações corretivas.

Assim, de acordo com o servidor entrevistado, houve três fatores que levaram à economia apresentada: a realização de ligações por VOIP para os órgãos do interior, a qual não possui custos, apenas os incluídos no pacote de links de dados, e a colocação de chips de celular nos telefones fixos para que as ligações, a partir do contrato firmado com as operadoras, tivessem um custo menor. Além disso, houve estímulo para a utilização de ferramentas de comunicação online, o que ajudou a reduzir os custos. Essas ações demonstram uma real avaliação por parte da equipe de projeto do GMD dos problemas que se apresentavam, adotando soluções inteligentes e simples.

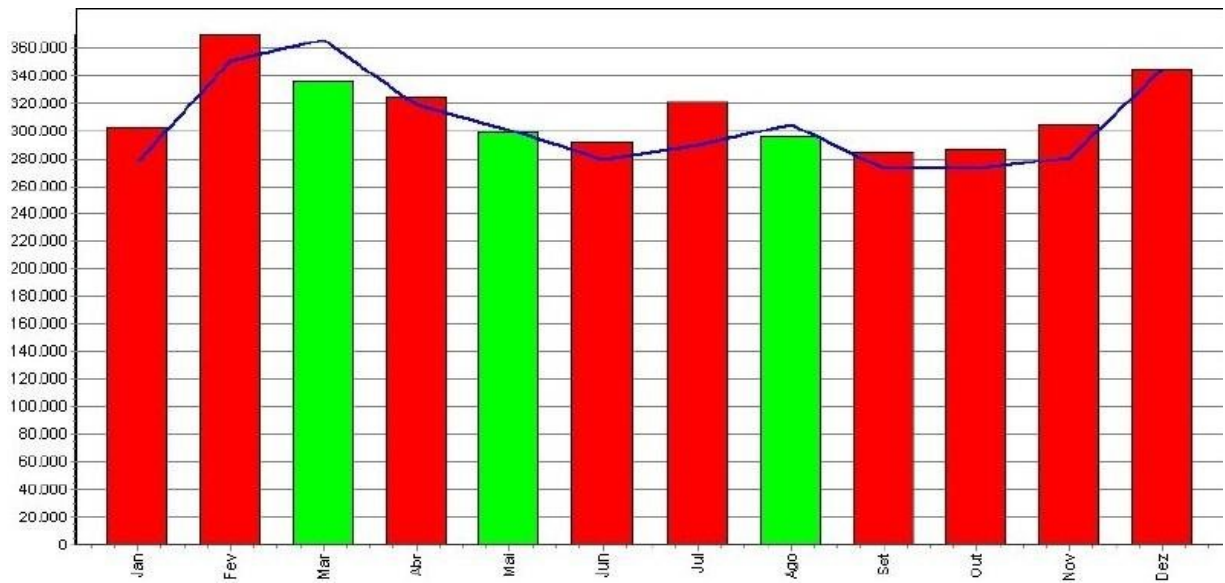
A Subseção de Santo Ângelo, por sua vez, obteve o pior resultado, com aproximadamente 10% de desvio acima das metas. De acordo com os relatórios emitidos, as ações corretivas foram no sentido de controlar por meio de relatórios as ligações efetuadas e identificar o gasto com ligações particulares, que foi apontada como a causa dos desvios. No entanto, o status dessas ações permaneceu no vermelho, ou seja, não foram realmente implementadas, evidenciando uma falta de cobrança para com os órgãos do interior por parte da equipe do Projeto, sediada em Porto Alegre.

#### 4.2.1.4 Pacote utilidades

O pacote Utilidades correspondeu, como pode ser observado na Tabela 1, a 3 milhões e 700 mil reais de despesas em 2011. O montante abrange as rubricas de Água e Esgoto e Energia Elétrica, gastos que para serem reduzidos envolvem a ação dos servidores e a própria estrutura do órgão. Assim, é necessário que haja duas frentes de atuação: a primeira no sentido de conscientizar os trabalhadores de pequenas atitudes que ajudam a diminuir o desperdício, e a segunda no sentido de adaptar a estrutura física do órgão de modo a reduzir os gastos desnecessários.

De acordo com a Tabela 1, o pacote obteve uma soma de gastos em 2011, 2,36% maior do que as metas estipuladas. Esse valor, apesar de ser de pouca expressão, aponta dificuldades em adotar medidas efetivas de economia nesse grupo de despesas e, na medida em que é feita uma análise minuciosa nas rubricas e nos órgãos, vê-se casos de gastos bastante acima das metas. O Gráfico 3, contém os desvios ao longo do ano de 2011 para o pacote Utilidades, evidenciando uma situação de dificuldades em atender às metas propostas, por fatores que serão expostos adiante.

Gráfico 3 – Desvios do Pacote Utilidades



Fonte: Sistema OMA

A rubrica Energia Elétrica foi um caso de grandes variações entre os órgãos, representando mais de 3 milhões de reais em gastos em 2011. Nota-se na Tabela 7, que algumas subseções não foram capazes de adaptar seu consumo às metas estipuladas no GMD. Outras, no entanto, foram bem sucedidas em suas políticas de redução de energia elétrica.

Tabela 7 – Desvios das Metas na Rubrica Energia Elétrica

Órgão	Resultado 2011	Metas 2011	Desvio
Novo Hamburgo	R\$ 551.022,00	R\$ 629.051,00	-R\$ 78.029,00
Santiago	R\$ 24.730,00	R\$ 54.286,00	-R\$ 29.556,00
Porto Alegre	R\$ 1.274.538,00	R\$ 1.195.992,00	R\$ 78.546,00
Santa Maria	R\$ 168.650,00	R\$ 126.491,00	R\$ 42.159,00

Fonte: o Autor.

Em relação aos resultados positivos apresentados na Tabela 7, pode-se destacar as ações realizadas a partir do GMD na cidade de Novo Hamburgo. Assim como em Porto Alegre, a sede utiliza um pacote de demanda de energia elétrica fechado. Assim, caso seja ultrapassado o limite de utilização acordado, o valor a pagar aumenta em grande medida. O que se percebeu foi que esse limite estava muito baixo para essa subseção, e todos os meses a cota era ultrapassada. Com essa mudança, houve um resultado bem abaixo das metas, e um exemplo de controle por parte da equipe do GMD.

No que tange aos resultados negativos, tomaremos como caso a ser analisado o órgão de Porto Alegre. Não sendo possível a adoção da solução encontrada em Novo Hamburgo, já que as cotas estavam de acordo com a utilização, buscou-se medidas pontuais em questões de pequeno alcance, como a viabilidade de sensores de presença nos banheiros e configuração de desligamento automático dos monitores. Nenhuma das duas medidas foi realmente efetuada, demonstrando uma falta de comprometimento para com as ações corretivas propostas nos relatórios.

Na rubrica de Água e Esgoto, que foi responsável por aproximadamente 620 mil reais de despesa em 2011, houve desvios acima das metas em quase todos os órgãos, inclusive em Porto Alegre, onde esse desvio foi de mais de 50 mil reais.

O Relatório de Anomalias não consta no sistema OMA, mas devido à efetiva cobrança por resultados, há uma explicação para o resultado negativo. Ocorre que o sistema de ar condicionado da sede de Porto Alegre utiliza água, enquanto que prédios mais novos, como o de Novo Hamburgo, utilizam energia. Por isso, a economia de água passava pelo racionamento do sistema de refrigeração, que devido a temperaturas elevadas no verão e baixas no inverno, torna-se difícil. Assim, as ações efetuadas foram no sentido de conscientizar os funcionários da necessidade de racionamento da água, principalmente os terceirizados responsáveis pela limpeza, e outras atividades de menor representatividade para as despesas totais da rubrica, o que não foi suficiente para que as metas fossem atingidas.

#### **4.2.2 Despesas com acompanhamento parcial**

O segundo grupo de despesas classificado anteriormente compreende as despesas correntes que não possuíam cobrança mensal por meio de relatórios, mas que tiveram suas metas e desvios apurados e registrados. Neste caso, é necessário que se observe, além da economia de gastos ou do desvio para com as metas, os fatores que levaram à falta de cobrança por ações corretivas nesse grupo de despesas.

Ressalta-se que os relatórios tinham o objetivo principal de fazer com o que os órgãos do interior de reportassem à administração central, localizada na sede de Porto Alegre. Assim, o ideal seria que todas as despesas presentes nos pacotes obtivessem esse tipo de controle.

As despesas componentes desse grupo são: a rubrica de Diárias no País, do pacote de Deslocamentos e Transportes e de Telefonia Móvel, do pacote de Telefonia. Em conjunto, essas despesas somaram 1 milhão e 857 mil reais de gastos em 2011, compreendendo um

montante de 350 mil reais acima das metas estipuladas, ou seja, um desvio de 18,8% em relação às mesmas, como pode ser observado na tabela abaixo.

Tabela 8 – Desvios nas Despesas sem Acompanhamento Completo

<b>Rubrica</b>	<b>Resultado 2011</b>	<b>Metas 2011</b>	<b>Desvios</b>
Diárias no País	R\$ 1.426.087,00	R\$ 1.214.634,00	14,83%
Telefonia Móvel	R\$ 431.588,00	R\$ 293.910,00	31,90%
<b>Total</b>	<b>R\$ 1.857.675,00</b>	<b>R\$ 1.508.544,00</b>	<b>18,79%</b>

Fonte: Elaboração própria

Compreendendo que ambas as rubricas não possuíram um resultado satisfatório com a adoção do GMD, deve-se procurar as razões que levaram à falta de utilização de todas as ferramentas do mesmo. Ora, o GMD só é efetivo no momento em que a base de dados é convertida em controle e acompanhamento mensal para cada despesa e cada órgão. Esse controle gera uma pressão pela identificação dos gargalos e pela adoção de ações corretivas, e no caso das rubricas em questão, não houve atuação nesse sentido.

Não há como estimar o quanto desse valor realizado em 2011 poderia ser reduzido caso o GMD tivesse sido utilizado de forma correta para essas despesas, e por isso, a análise se concentra em identificar os fatores que impediram que essas despesas, que possuíam metas a serem atingidas e faziam parte do campo de atuação do GMD, não foram alvo do controle necessário ao longo do ano de 2011. Com base no Ciclo do PDCA exposto anteriormente, pode-se concluir, que a etapa da ação efetiva, após a verificação dos desvios, não foi realizada.

Com um desvio de mais 200 mil reais acima das metas, a rubrica Diárias no País obteve uma economia total positiva, de 15 mil reais. Como em todos os pacotes e rubricas, as metas e as estimativas para o ano de 2011 são difíceis de serem mensuradas. A dificuldade é maior neste caso devido ao fato de que as despesas com diárias variam conforme a ocorrência de eventos e situações nas quais são necessárias viagens por parte dos servidores.

No entanto, mesmo que não se possa confiar totalmente nos resultados apresentados pelo GMD, existe a certeza de que os mesmos têm mais possibilidades de serem satisfatórios caso as ferramentas à disposição dos gestores forem utilizadas, o que não aconteceu na rubrica em questão.

A justificativa dada pelo servidor entrevistado baseia-se no fato de que não há como cobrar gastos mais reduzidos de diárias dos servidores de todas as subseções quando na verdade esses gastos são originados da convocação da própria Administração Geral,

localizada em Porto Alegre. Nas ocasiões em que se utilizou os recursos para as diárias, foi por exigência da Diretoria de que determinados servidores comparecessem a alguma reunião ou evento fora de sua cidade ou Estado.

O argumento é válido, porém não é justificável o fato de não ter havido acompanhamento mensal dos resultados, já que a atuação com vistas a reduzir os gastos poderia se dar sob outras formas. Por exemplo, como não se pode impedir que as despesas com diárias de viagem ocorram, pode-se efetuar um controle mais rígido na necessidade de gastos nas viagens efetuadas, reduzindo o montante gasto nas diárias. Assim, o GMD atuaria no sentido de exigir relatórios mensais de identificação de gastos desnecessários nas viagens e de ações para reduzir os mesmos.

No que tange à rubrica de Telefonia Móvel, o resultado foi negativo tanto em relação às metas quanto na comparação do resultado efetivo com a estimativa de gastos para 2011, que resultou em um prejuízo de aproximadamente 80 mil reais. Ou seja, os gastos foram 23,4% maiores do que o montante estimado para 2011 sem a atuação do GMD, que era de 345 mil reais. Isso não significa que o GMD piorou a situação das despesas com telefonia móvel, mas sim que não se previa que os gastos fossem ter um aumento tão significativo e, portanto, o acompanhamento mensal deveria ter existido.

Pode-se atribuir a limitação no controle sobre essa despesa a uma conduta mais política adotada pela Administração. Isso ocorre, pois os principais usuários do serviço de telefonia móvel são os magistrados, os quais são autônomos em termos de hierarquia jurisdicional e, por isso, procurou-se, nesse caso, evitar o conflito. Em uma instituição privada essa situação não ocorre, porque que a implantação do GMD por parte da Diretoria de uma empresa inclui a sua atuação sobre todos os funcionários, sem exceção.

Desta maneira, a única ação cabível ao GMD foi no sentido de procurar conscientizar os juízes da melhor maneira de utilizar os celulares, visando à redução dos gastos, além de negociar com as operadoras telefônicas pacotes que tornassem os serviços mais baratos. Nenhuma das ações gerou resultados positivos e o projeto do GMD esbarrou em uma questão que se configura como um grande obstáculo a uma gestão eficiente nos órgãos públicos, que é a limitação de poder da Administração sobre o magistério, e até mesmo sobre os próprios servidores, que gozam de grande estabilidade e não são suscetíveis as pressões e iniciativas da diretoria como ocorre no setor privado.



### 4.2.3 Despesas contratuais

Esse grupo de despesas compreende os gastos pré-fixados em contratos, ou seja, despesas relativamente fixas que apenas modificam seu montante mediante reajustes contratuais, realizados por iniciativa tanto do fornecedor quanto da JFRS. Com isso, a atuação do GMD nesses casos é diferente, já que o objetivo não é acompanhar mensalmente os gastos para identificar desperdícios, mas sim buscar uma negociação que possibilite a redução dos valores acordados no contrato.

Conforme pode ser observado na Tabela 9, esse grupo de despesas foi responsável por mais da metade da economia total em 2011, que foi de 2 milhões e 214 reais. Além disso, pode-se constatar que na maioria das rubricas houve sucesso no reajuste. No entanto, houve casos em que os preços não puderam ser reduzidos e, ainda, foram aumentados. É importante destacar que essa economia é estendida a outros períodos, porque muitos contratos reajustados possuem período de vigência de alguns anos e, por isso, a redução de gastos efetiva vai além do valor total exposto na Tabela 9, já que este só computa os resultados dentro do período de 2011.

Tabela 9 – Economia das Despesas Contratuais

Rubrica	Realizado em 2011	Estimativa para 2011	Economia
Apoio Administrativo, Técnico e Operac.	R\$ 1.185.993	R\$ 1.381.737	R\$ 195.744
Condomínios	R\$ 546.306	R\$ 594.530	R\$ 48.224
Equipe Manutenção	R\$ 717.233	R\$ 722.312	R\$ 5.079
Limpeza e Conservação	R\$ 1.975.154	R\$ 1.950.541	-R\$ 24.613
Link de Dados	R\$ 4.253.006	R\$ 4.979.698	R\$ 726.692
Locação de Imóveis	R\$ 3.906.258	R\$ 3.888.658	-R\$ 17.600
Manutenção - Ar Central	R\$ 822.840	R\$ 891.733	R\$ 68.893
Manutenção – Elevadores	R\$ 75.282	R\$ 73.868	-R\$ 1.414
Manutenção – Extintores	R\$ 135.708	R\$ 135.708	---
Manutenção - Split e Janela	R\$ 611.808	R\$ 662.775	R\$ 50.967
Serviços de Copa e Cozinha	R\$ 735.510	R\$ 784.433	R\$ 48.923
Vigilância Ostensiva	R\$ 6.047.224	R\$ 6.386.775	R\$ 339.551
<b>Total</b>	<b>R\$ 21.012.322</b>	<b>R\$ 22.452.768</b>	<b>R\$ 1.440.446</b>

Fonte: o Autor.

Considerando o fato de que as despesas contratuais não possuem Relatórios de Anomalias, a análise das ações que levaram a um bom ou mau resultado em termo de redução do volume de gastos será baseada na opinião do servidor do NPOF entrevistado. Essa análise

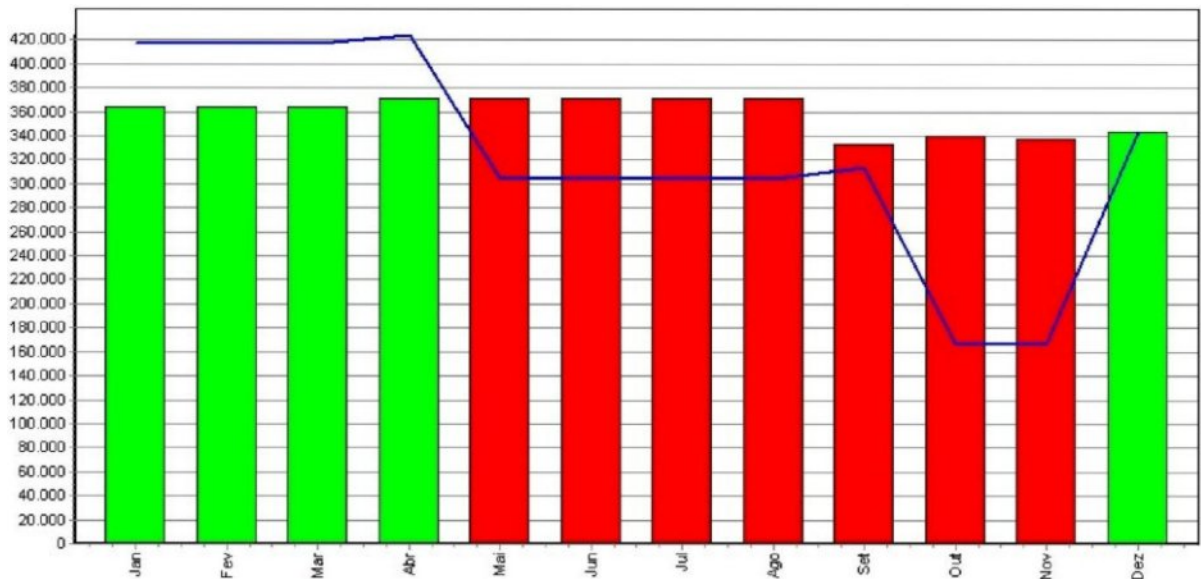
será realizada a partir das rubricas que representaram grande volume de recursos, incluindo-se as que obtiveram resultados positivos ou negativos.

Assim, conforme expõe a Tabela 9, em apenas uma rubrica houve gastos maiores do que os estimados, que é a rubrica de Limpeza e Conservação. Isso não significa que nos outros casos houve sucesso na redução dos contratos, já que muitas vezes teve-se de adotar medidas alternativas para a redução dessas despesas. Nesse sentido, cabe analisar as rubricas de Vigilância Ostensiva, Locação de Imóveis e Link de Dados, por terem um grande volume de gastos e também por representarem situações diferentes com relação à forma de atuação da equipe do GMD.

A rubrica de Limpeza e Conservação, compreendendo o serviço terceirizado de empresas contratadas por meio de licitações, foi a única em que o valor do contrato ultrapassou a estimativa existente para o ano de 2011, totalizando quase 25 mil reais de gastos acima da mesma. De acordo com o servidor entrevistado, a renegociação se deu por base nas normas do Tribunal de Contas da União (TCU), nas quais consta o quantitativo exato de funcionários para limpeza e outras atividades, levando-se em consideração a dimensão da sede e a quantidade de servidores. Foi realizada uma licitação, aproveitando-se o término do contrato anterior, mas não foi possível a diminuição do valor, devido a alterações do preço de mercado desses serviços.

A rubrica de Links de Dados, que compõe o pacote para armazenamento de dados digitais, além do serviço de internet. Apesar de ter obtido um total de aproximadamente 700 mil reais de redução dos gastos em relação à estimativa para o ano de 2011, ficou muito acima do limite de gastos estipulado pelas metas, conforme pode ser observado no Gráfico 4.

Gráfico 4 – Desvios da Rubrica Links de Dados



Fonte: Sistema OMA

Conforme aponta o servidor entrevistado, esperava-se uma redução no valor contratual com as duas empresas contratadas, tomando como base o valor pago por outros órgãos, o que não ocorreu. Assim, analisou-se as subseções que possuíam uma velocidade muito acima da sua taxa de utilização, reduzindo a mesma e diminuindo o valor do pacote. Além disso, foi realizada uma nova licitação com vistas a substituir uma das empresas, buscando um serviço mais barato. Entretanto, nenhuma dessas ações resultou em atingimento de metas, já que nas mesmas foi estimado que o Órgão obteria sucesso na renegociação do contrato.

A rubrica de Locação de Imóveis, por sua vez, é um caso específico de impossibilidade de intervenção por parte dos gestores, já que o montante cobrado pelas locações, tanto em Porto Alegre como nas subseções do interior do Estado, compõe um valor que varia de acordo com o mercado imobiliário. Assim, não cabe à JFRS negociar redução no valor de contrato. As modificações dos valores ocorridas durante o ano de 2011 se devem a expansões ou reduções nas sedes, não resultando da atuação dos gestores responsáveis.

A análise dessa rubrica permite perceber que, em alguns casos, a redução das despesas não depende da atuação e eficiência da gestão, devendo esta compreender as suas limitações diante de fatores externos e direcionar os esforços para os casos em que se pode, efetivamente, reduzir os desperdícios. Desta forma, a rubrica Locação de Imóveis não deveria ser parte das despesas pertencentes ao projeto do GMD, pois o controle e o acompanhamento característicos do GMD não têm alcance, nesse caso, para corrigir e modificar a realidade.

No que tange à rubrica de Vigilância Ostensiva, que compreende a despesa contratual de maior valor, totalizando pouco mais de 6 milhões de reais em 2011, constata-se uma diferença significativa entre o valor estimado para o período e o resultado final de gastos. Entretanto, de acordo com o servidor entrevistado, mesmo que tenha havido redução dos gastos, a renegociação do contrato não foi bem sucedida, estando esse resultado positivo vinculado a ações pontuais de economia, como redução de carga horária em alguns postos de vigilância.

Em relação às despesas contratuais pode-se perceber que, apesar de ter havido grande sucesso na obtenção de redução dos valores contratuais em alguns casos, em outros a atuação dos gestores do GMD no sentido de procurar outras formas de reduzir o montante de gastos foi essencial nos casos citados. Daí, percebe-se o trunfo do GMD em estabelecer uma base de dados completa para o fornecimento de relatórios e, por outro lado, a existência de um gestor por órgão e outro por pacote, o que possibilita a realização de análises conjuntas efetivas para a identificação dos desperdícios.

#### 4.2.4 Despesas sem acompanhamento

Conforme exposto, o alcance do GMD na JFRS incluiu apenas uma pequena parte dos gastos anuais, já que as despesas com pessoal não podem, por Lei, serem modificadas de forma descentralizada, ou seja, por iniciativa da própria Justiça Federal. Assim, dos 450 milhões despendidos anualmente, apenas 50 milhões configuram-se como despesas incluídas no projeto do GMD.

No entanto, mesmo dentre esse percentual pequeno do valor total de gastos, optou-se por não atuar sobre alguns pacote e rubricas, os quais somam mais de 19 milhões de reais em despesas e, mesmo que incluídos no projeto do GMD, não sofreram nenhum tipo de atuação. Esses gastos correspondem a dois pacotes de rubricas, Investimentos e Benefícios e Capacitação, a algumas rubricas pertencentes a outros pacotes. A Tabela 10 evidencia a dimensão dessas despesas, destacando que os pacotes não negritados não possuem todas as suas rubricas pertencentes a essa categoria.

Tabela 10 – Despesas sem Atuação do GMD

<b>Pacote</b>	<b>Realizado em 2011</b>	<b>% em relação ao total</b>
<b>Benefícios e Capacitação</b>	R\$ 9.202.405,00	18,96%
Deslocamentos e Transportes	R\$ 3.770.051,00	7,77%
<b>Investimentos</b>	R\$ 4.682.443,00	9,65%
Manutenção de Bens Próprios	R\$ 1.131.911,00	2,33%

Tabela 10 – Despesas sem Atuação do GMD ( continuação)

Materiais de Consumo	R\$	176.055,00	0,36%
Serviços de Terceiros	R\$	257.904,00	0,53%
TI	R\$	685.955,00	1,41%
<b>Total</b>	<b>R\$</b>	<b>19.906.724,00</b>	<b>41,01%</b>

Fonte: o Autor.

A partir da observação da Tabela 10, percebe-se que houve inércia por parte dos gestores do GMD em mais de 40% das despesas incluídas no projeto. Diferentemente dos gastos com pessoal, há possibilidade de planejamento e controle sobre esses gastos, mas por razões que serão expostas, decidiu-se por não atuar nos mesmos.

Seguindo o critério de representatividade, serão analisados os pacotes Benefícios e Capacitação e Investimentos, sobre os quais o GMD não atuou em nenhuma das rubricas, além do pacote de Manutenção de Bens Próprios, que possui também despesas contratuais sobre as quais houve atuação do GMD, e Deslocamentos e Transportes do qual apenas a rubrica Diárias no País teve as metas e desvios computados mês a mês, apesar de não possuir acompanhamento completo por meio do Relatório de Anomalias.

O pacote Benefícios e Capacitação, que é responsável por quase 19% das despesas totais do Projeto do GMD, compreende as despesas referentes aos convênios de saúde, salário dos estagiários, auxílio-transporte dos servidores, serviços técnicos e de seleção e recrutamento, divididas em cinco rubricas. Com relação aos convênios de saúde, não havia possibilidade de se reduzir os valores dos mesmos e, por isso, o acompanhamento não foi considerado necessário.

O salário dos estagiários e vale transporte dos servidores foi mantido no mesmo nível, pois, em relação ao vale transporte, o valor era muito baixo para comprometer a satisfação dos funcionários, e no que tange ao salário dos estagiários, a ideia era continuar no mesmo patamar de captação de jovens universitários, o que seria prejudicado por uma redução na bolsa-auxílio. A única iniciativa foi no sentido de obter mais rigidez no controle dos horários e cumprimento das tarefas a eles atribuídas.

As despesas de serviços com seleção e recrutamento e de serviços técnicos não foram acompanhadas, pois foi estabelecido, ao começo do projeto, que a área de capacitação não seria alvo de mudanças, devido ao fato de achar-se que não era benéfico o controle sobre esses gastos, pela dificuldade em encontrar espaços para reduções que não prejudicassem o

exercício da função e, também pelo fato de as mesmas não representarem grande quantidade de gastos.

O segundo pacote a ser analisado, o de Investimentos, compreende uma questão de grande sensibilidade, sendo responsável por mais de 4,6 milhões de reais dos gastos da JFRS no ano de 2011. Composto por despesas como o mobiliário geral das sedes, os equipamentos de processamento de dados, utensílios domésticos, aparelhos de comunicação e máquinas e aparelhos em geral, o pacote Investimentos deveria ter sido alvo de acompanhamento intenso durante o projeto.

Ainda, a compra de equipamentos é realizada por meio de licitações, que são alvo de críticas por terem os critérios de escolha, muitas vezes, distorcidos ou fraudulentos. Caberia ao GMD fiscalizar a execução dessas despesas ao longo de 2011 verificando se os materiais comprados realmente eram necessários, e se foram adquiridos por um preço justo. A atuação, portanto, seria baseada no maior planejamento de compra dos produtos, adquirindo-os por um preço mais baixo e controlando sua utilização e manutenção.

Em relação ao pacote Deslocamentos e Transportes, a maioria das rubricas está relacionada com as despesas incorridas nas viagens de servidores, as quais, muitas vezes, são indispensáveis ao trabalho dos mesmos e não podem ser evitadas. O GMD poderia auxiliar no controle dos gastos para verificar desperdícios, mas o mesmo é feito sob a exigência de notas fiscais e não foi considerado necessário um controle mais intenso.

O pacote de Manutenção de Bens Próprios, por fim, possui mais de um milhão de reais em despesas não acompanhadas, que se caracterizam mais como investimentos, como a rubrica de Estudos e Projetos e de Instalações, além dos materiais necessários aos bens imóveis e às instalações. A rubrica Estudos e Projetos não foi fonte de gastos no ano de 2011 e, por isso, não foi necessário o acompanhamento.

No caso das Instalações, que são reformas para agregar valor aos imóveis próprios da JFRS, o GMD não foi utilizado como instrumento de acompanhamento e controle por haver poucas ocorrências de despesas, apesar de cada uma representar uma grande soma de recursos. Assim, não se achou necessário que houvesse um acompanhamento anual para essa rubrica. Essa decisão só é válida, caso já haja um controle rígido sobre o orçamento das reformas, já que as mesmas podem ser facilmente superfaturadas se não forem observadas com cautela as compras e os serviços contratados.

Cabe destacar que em termos de imóveis próprios para as sedes, a JFRS possui um total de cinco imóveis, em Porto Alegre, Novo Hamburgo, Caxias, Passo Fundo e Santa

Maria. Desta maneira, a rubrica de Instalações compõe apenas os investimentos realizados na infraestrutura desses órgãos.

A rubrica referente aos materiais utilizados em bens imóveis e para instalações, por sua vez, compreende uma grande quantidade de gastos, mas de pouca expressão, e realizados em todos os órgãos da JFRS. Nesse caso, foi considerada muito complexa a adoção de controle para esses gastos, dando mais ênfase ao controle sobre os materiais de consumo e os contratos com vencimento no ano de 2011. Assim, caso o GMD já estivesse melhor estruturado, e os gestores possuíssem maior tempo hábil para o planejamento das ações, poder-se-ia incluir essas despesas no montante acompanhado pelo GMD.

#### 4.3 ANÁLISE QUALITATIVA DA IMPLEMENTAÇÃO DO GERENCIAMENTO MATRICIAL DE DESPESAS

Após a análise quantitativa do montante de redução de despesas decorrente da adoção do GMD no período de 2011, cabe a análise qualitativa de como se deu a implantação, o desenvolvimento e o término do período de contrato do GMD na JFRS, a partir das percepções do colaborador do Núcleo de Planejamento, Orçamento e Finanças (NPOF) e do consultor do INDG colhidas em entrevista. Neste sentido, é importante evidenciar as falhas e acertos no projeto em termos de planejamento e condução do processo.

A própria motivação para a adoção do GMD foi considerada pelo servidor da JFRS como não sendo ideal, já que o mesmo só foi implementado para cobrir os custos do Planejamento Estratégico, também realizado junto ao INDG. A iniciativa, portanto, não se deu a partir do entendimento de que era necessário reduzir os desperdícios e, por isso, pode-se pensar que a motivação não fosse suficiente para que o GMD pudesse fazer parte dos processos da JFRS.

Pela análise, percebe-se ainda que a grande maioria dos obstáculos, e algumas das facilidades encontradas, é decorrente do caráter público da organização, o que acarreta em muitas mudanças estruturais, culturais e de processos que, apesar de o INDG já ter experiência nessa área, acabaram por influenciar de forma direta no projeto do GMD.

#### **4.3.1 Período de implementação, execução e acompanhamento**

A partir da implementação, apesar de todos os prazos inicialmente previstos terem sido cumpridos, os gestores indicados e as metas definidas, houve o sentimento de não familiaridade com o GMD, o que é compreensível, pois instrumentos gerenciais como esse não são comuns à esfera pública brasileira. Com isso, o engajamento com o projeto não foi total.

Destaca-se a dificuldade de se conseguir com que os servidores adotassem as práticas necessárias ao funcionamento do GMD, como a contabilização dos gastos e o seu repasse ao NPOF. Isso se torna mais difícil em um órgão público onde, por terem estabilidade de emprego e por não sofrerem tanta pressão por resultados como na iniciativa privada, os servidores não estão acostumados a lidar com tal nível de controle sobre suas tarefas. Ainda, o engajamento é dificultado pelo fato de não haver possibilidade de remuneração por performance, o que os motivaria a diminuir os desperdícios na sua área de atuação e/ou gestão.

Um ponto levantado pelo consultor do INDG é que em um órgão público, o leque de despesas nas quais se pode atuar é menor, já que há gastos atrelados à determinadas leis que não podem ser modificados por iniciativa do Órgão. Diferentemente de uma empresa privada onde o GMD auxilia na própria montagem do orçamento, na JFRS o mesmo é determinado por Lei.

O INDG enfrentou, ainda, um obstáculo inicial em encontrar os dados referentes às despesas do Órgão, já que os mesmos se encontravam dispersos, gerando dificuldades na elaboração da base de dados que comporia as planilhas elaboradas. Entretanto, em termos positivos, a disponibilização de consultores por parte do INDG foi adequada, e os mesmos foram bem sucedidos em auxiliar os servidores com relação aos aspectos técnicos do GMD, além de prestar grande auxílio na organização dos dados e na elaboração dos relatórios.

Outro obstáculo encontrado pelos consultores no início do período foi a questão da hierarquia do poder judiciário, da qual decorre a quase total autonomia dos Juízes Federais na administração dos seus setores e exercício de suas atividades. Nesse sentido, como muitas das despesas eram incorridas pelos magistrados, era necessário que houvesse um trabalho de conscientização e de controle sobre os mesmos, o que era muito difícil, considerando seu histórico de independência. Assim, em alguns casos, a obtenção de maior redução nos gastos não foi possível devido à impossibilidade de se agir sobre a sua origem.



Entretanto, mesmo que tenham havido bloqueios à atuação do GMD no sentido de acompanhar os gastos dos magistrados, havia um importante aliado, o Juiz Diretor do Foro. Isso fez com que, além de ter a sua implementação possível, o GMD pudesse superar a rejeição por parte de alguns servidores e seguir a ser utilizado durante todo o período de 2011.

Outro impasse verificado durante o ano de 2011 foi em relação à comunicação entre a Seção Judiciária de Porto Alegre e as subseções localizadas no interior do Estado. De acordo com os entrevistados, foram criados canais de comunicação, além de visitas às subseções do interior, que auxiliaram para que pudesse haver as constantes conferências necessárias para que os seus gestores reportassem suas análises à Diretoria Administrativa em Porto Alegre. No entanto, esses canais acabaram sendo, gradualmente, menos utilizados, até o ponto de não mais cumprir sua função de comunicação constante entre eles.

Um fator próprio da JFRS que acabou por ser de grande valia ao projeto do GMD foi o fato de haver muitos contratos se encerrando, com possibilidade de renegociação e diminuição do valor acordado, o que se tornou o principal foco de redução de despesas, como foi verificado na análise quantitativa.

Ainda há dois aspectos positivos da atuação do GMD em 2011 que devem ser destacados. O primeiro refere-se à maior participação dos servidores nas decisões relativas ao orçamento, e o segundo à introdução indicadores relativos à eficiência da gestão na JFRS, já que anteriormente os mesmos referiam-se apenas à parte jurisdicional.

#### **4.3.2 Período de transição**

Ao final do ano de 2011, com o término do contrato firmado com o INDG, foram contabilizados os ganhos do Projeto, e este, com a decisão da JFRS de não renovação, retirou-se do projeto do GMD, atuando apenas no Planejamento Estratégico do Órgão.

Essa decisão partiu do novo Juiz Diretor do Foro, o qual tinha por prioridade de administração o desenvolvimento de projetos estratégicos. Assim, o planejamento para o ano de 2012 e a execução e acompanhamento no período ficaram a cargo apenas dos servidores da JFRS. Isso evidencia mais uma característica dos órgãos públicos que acaba por se tornar um obstáculo a ferramentas gerenciais, que é a obrigatoriedade de troca de administração a cada biênio, podendo os projetos sofrerem falta de solução de continuidade, caso seja a vontade do sucessor.

A responsabilidade total pelo planejamento e execução do GMD por parte dos gestores indicados no começo do Projeto e pelos demais servidores não foi recebida de forma

positiva. De acordo com o colaborador do INDG, durante o ano de 2011 foram estabelecidos padrões para as rotinas de acompanhamento, bem como todos os manuais e relatórios foram deixados à disposição de todos os servidores. Entretanto, como afirma o servidor do NPOF, não havia a noção do quanto essas tarefas iriam demandar de tempo, visto que durante o tempo de projeto os consultores realizavam grande parte delas.

Com isso, o período de transição caracterizou-se pelo abandono gradual das ferramentas do GMD no ano de 2012, devido à falta de preparo e de incentivo dos servidores da JFRS. No primeiro semestre, a única atividade com relação ao GMD que foi efetivamente realizada foi a captação dos dados referentes às despesas por parte do servidor entrevistado, o qual não possuía disponibilidade de tempo para organizar os dados de forma a possibilitar a geração de relatórios.

Ao final do primeiro semestre de 2012, foram definidas as metas para o ano, tarefa que deveria ser realizada ao final de 2011. Os dados, contudo, ainda não estavam propriamente organizados para que houvesse acompanhamento. Foi nesse período que o trabalho em questão começou a ser desenvolvido, em meio à inércia e ao quase abandono do Projeto.

#### **4.3.3 O futuro do gerenciamento matricial de despesas na justiça federal do Rio Grande do Sul**

O GMD, como pode ser observado a partir do que foi referido acima, não contou, em 2012, com o estímulo e o planejamento necessários para que se reestabeleçam as rotinas e os padrões estipulados no ano anterior.

No entanto, existem planos para o retorno da atuação do GMD. Os mesmos compõem, a partir do início de 2013, o link entre o GMD e o orçamento do Órgão, que possibilite o restabelecimento do Projeto. Isso está realizado a partir de um banco de dados montado que, ao se efetuar os pagamentos, liquidações e reservas orçamentárias, as informações já alimentam a base de controle do GMD, ou seja, não há a necessidade de se incluir as despesas novamente no banco de dados do GMD.

Os servidores possuem o conhecimento e as ferramentas necessárias à continuação do GMD e já puderam observar que ele gera maior eficiência nas atividades da JFRS. Contudo, há a carência de um líder que possibilite a reestruturação da equipe e dos gestores atuantes em 2011 de modo a prosseguir com o trabalho realizado.

A partir dessa iniciativa ao final do ano, deve-se replanejar o Projeto de forma a possibilitar seu reestabelecimento em 2013, realizando as etapas padronizadas que levam, ao

decorrer do ano, à execução, controle e ação corretiva sobre os desvios. Deste modo, quando o Planejamento Estratégico do Órgão estiver em pleno funcionamento, haverá uma estrutura de controle de gastos que permita com que os objetivos fixados para os próximos anos sejam atingidos com eficiência.

Ainda de acordo com o servidor entrevistado, mesmo que em 2012 o GMD não tenha sido aplicado, o legado deixado pelo Projeto não desapareceu. Há servidores e magistrados que o apoiam, permanecendo ele nos planos da área financeira e da Direção. Ou seja, há cobranças para o retorno da atuação do GMD e, juntamente com as ações a serem realizadas ao final de 2012, constituem uma iniciativa importante para o reestabelecimento do controle das despesas via GMD.

Considerando que a retomada seja efetivamente realizada ao final deste ano, cabe aos gestores e participantes da equipe de projeto algumas modificações a partir das experiências obtidas no ano de 2011. Primeiramente, deve-se reavaliar o grupo de despesas incluídas no projeto e verificar se os grupos nos quais se decidiu não efetuar o acompanhamento realmente não necessitam de tal. Como foi observado na análise quantitativa, há gargalos em termos de falta de atuação do GMD em certas despesas que, se corrigidos, podem levar a uma redução mais expressiva dos desperdícios.

Nas despesas que obtiverem acompanhamento, portanto, deve-se procurar efetuar o controle mensal por meio dos Relatórios de Anomalias no maior número de casos possível, visto que são as ações corretivas propostas nos relatórios que efetivamente produzem iniciativas de diminuição dos gastos. O sistema OMA é uma incógnita para o futuro do GMD, já que o mesmo não foi comprado pela JFRS e não se sabe até quando estará disponível. Contudo, caso seja possível sua utilização, há muitos elementos, como o controle de gastos, que não foram usados no projeto, já que apenas foi observado o acompanhamento das metas pelo sistema.

Com relação à discussão dos resultados mensais das subseções, a comunicação representa um aspecto de grande dificuldade, apesar das ferramentas propostas pelo INDG. Neste sentido, deve-se atuar em três frentes: tecnológica, com a verificação de melhores métodos de teleconferência que à época não eram possíveis; de padronização, com o estabelecimento de rotinas mensais específicas para a transmissão dos resultados e verificação de ações corretivas com as subseções; e motivacional, buscando transmitir o sentimento de pertencimento ao projeto aos servidores de todo o Estado.

Neste sentido, percebeu-se que as tarefas rotineiras que o GMD atribuía a muitos servidores eram consideradas trabalho extra, sem a contrapartida de benefícios. Com a impossibilidade de recompensa financeira aos esforços, cabe aos responsáveis pelo projeto buscar introduzir o GMD na cultura organizacional, com as ferramentas disponíveis, como a Gestão à Vista, ou com outros tipos de recompensas, como prêmios simbólicos por eficiência.

Portanto, seja na melhor análise e acompanhamento das despesas, seja no maior envolvimento do Órgão, há muitos aspectos a evoluir em relação ao projeto efetuado em 2011. Antes, entretanto, deve-se adotar os esforços necessários à retomada do GMD, via maior estruturação, organização e planejamento.

## 5 CONCLUSÕES

Esse trabalho buscou, através das formas de análise consideradas adequadas, verificar o alcance e a efetividade de uma ferramenta gerencial, como o Gerenciamento Matricial de Despesas (GMD), adotado pela Justiça Federal do Rio Grande do Sul (JFRS). Considerando que o setor público brasileiro, há alguns anos, vem buscando adotar um modelo de gestão eficiente e menos burocrático, tanto o projeto realizado pelo INDG quanto ao estudo em questão são importantes no sentido de estimular tal prática.

Para a questão da redução de despesas, é indispensável que os esforços sejam constantes, e que, além disso, sempre haja a busca por melhorias nas práticas. Por essa razão, a ideia inicial era a de comparar os resultados obtidos no ano de 2012, com o que se conseguiu no primeiro ano do projeto, quando havia a presença dos consultores do INDG.

Entretanto, devido à falta de organização dos dados e de praticamente nenhuma atuação do GMD em 2012, o foco do trabalho manteve-se em verificar implementação do GMD e a eficiência da redução das despesas em 2011, bem como os fatores que levaram à não renovação do contrato e à estagnação do projeto.

Essa nova perspectiva possibilitou com que fossem observados aspectos estruturais impactantes na aplicação do GMD, como a cultura organizacional e a hierarquia, que talvez não tivessem sido verificados caso o projeto tivesse seguido sem dificuldades. Assim, uma conclusão importante é a de que para que o GMD tenha atividade plena em um órgão público, não basta que haja um projeto bem estruturado, mas sim que todos os magistrados, servidores e estagiários sejam colaboradores com o objetivo final de diminuição dos desperdícios.

O que se verificou na JFRS foi o método de aplicação do GMD desenvolvido cuidadosamente pela equipe do INDG, mas que mesmo assim encontrou barreiras fortes à sua implementação. Ainda que a equipe tenha know-how quanto à adoção do GMD em instituições públicas, percebeu-se pelos relatos do servidor e do consultor entrevistados, que houve obstáculos imprevistos e que alguns aspectos, como a questão da comunicação entre as subseções e a Seção Judiciária de Porto Alegre e da obtenção de informações gerenciais, as quais se encontravam dispersas e acabaram por prejudicar o projeto.

Entretanto, a atuação do GMD em 2011, em termos de redução de despesas e de introdução das técnicas gerenciais de planejamento e controle dos gastos, foi bem sucedida. Conforme expõe o servidor entrevistado, ao longo do período de projeto, foi possível perceber a dimensão do GMD, atuando em todos os setores e tarefas da organização, incluindo tanto

um planejamento geral de gastos, quanto rotinas específicas de redução de desperdícios para cada despesa.

Com relação ao estudo em questão, acredita-se que os objetivos propostos, no sentido de avaliar a implementação e a atuação do GMD na JFRS, foram atingidos. No que tange à verificação do desenvolvimento do projeto, observou-se que foi desenvolvido sob os preceitos do Ciclo do PDCA, atentando-se às etapas a serem cumpridas. As questões que poderiam comprometer o projeto são basicamente os aspectos inerentes aos órgãos públicos em geral, e da JFRS em específico, os quais, como já foi exposto, impediram que houvesse a utilização plena do GMD.

As mudanças observadas na eficiência de utilização dos recursos são positivas, havendo renegociação de muitos contratos, além de práticas mais econômicas em despesas correntes. Contudo, como foi exposto, há possibilidade de melhora na eficiência, a qual depende de uma atuação mais efetiva do GMD, a partir do acompanhamento mensal completo sobre as despesas.

O exame dos obstáculos e facilidades apresentados pela JFRS na realização do GMD foi realizado de forma plena, havendo sempre a busca por questões levantadas pelos servidores, os quais estiveram no centro das atividades do projeto, além de procurar identificar questões por análise própria. Dessa combinação surgiram uma série de dificuldades enfrentadas tanto pelos consultores do INDG quanto pelos próprios servidores envolvidos no Projeto, e algumas facilidades proporcionadas pela JFRS à atuação do GMD.

A avaliação da situação do GMD em 2012 foi realizada, partindo-se da declaração do colaborador pertencente ao NPOF. Após o término do contrato e a negativa da administração da JFRS em renovar o mesmo, o Projeto foi quase abandonado. Contudo, com a estipulação das metas em meados de 2012, e a previsão de, para o começo de 2013 da introdução de um banco de dados que unifique o orçamento e o GMD, há perspectivas de que haja a retomada do projeto para o próximo ano. Conforme afirma o colaborador, a “semente do GMD germinou” e, mesmo que não esteja sendo formalmente aplicado, foi bem sucedido em modificar o modo de atuar da gestão de uma maneira geral. Já que, conforme aponta, os gestores muitas vezes verificam a real necessidade de determinado gasto antes de efetivá-lo, algo que antes do projeto praticamente não acontecia.

As sugestões para a aplicação efetiva do GMD nos períodos futuros, ou seja, a partir de 2013, foram no sentido tanto de ampliação e revisão do campo de análise do GMD, quanto na reestruturação e reorganização dos gestores e demais agentes atuantes. Assim, deve haver

primeiramente a preparação inicial de retomada do projeto, para então atentar-se às questões de eficiência na redução das despesas.

As limitações são inerentes aos estudos acadêmicos, e apontam os elementos que não puderam ser contemplados, ou que o foram de modo parcial. Essas podem ser decorrentes de fatores externos, fora do alcance do acadêmico, ou de questões próprias do modo como ele conduziu a análise.

No caso desse trabalho, houve limitações que impediram a transmissão de tudo o que se pretendia, mesmo que os objetivos tenham sido atingidos. Primeiramente, o trabalho, por ter entrado no aspecto estrutural e de adaptação do GMD a um órgão público, acabou por não abordar técnicas sofisticadas de orçamento e planejamento que poderiam servir de auxílio ao GMD, como o Forecast e o Modelo 5W e 2H.

Outra limitação que pode ser atribuída a esse trabalho é o fato de que nem sempre é possível estabelecer o real motivo de determinado aumento ou redução de uma rubrica. Como foi abordado, em muitos casos, não há relatórios expostos no sistema OMA. Por essa razão a análise desses desvios baseou-se na memória do servidor entrevistado, a qual pode, em determinados casos, não corresponder ao que de fato ocorreu, principalmente em se tratando de desvios nas subseções.

Ainda, com a inexistência de uma continuidade plena do GMD para o ano de 2012, ao estudo em questão não foi possível a comparação entre a atuação do GMD em dois períodos distintos. Tal análise forneceria indicadores de evolução do projeto, além de possibilitar a verificação da efetividade das medidas tomadas a fim de corrigir certos aspectos que não foram adequados no ano de 2011.

Em relação aos estudos que possam ter início ou continuidade a partir deste, cabe destacar que o quadro detalhado da implantação e execução do GMD fornecido permite que futuros trabalhos acerca do GMD na JFRS, caso o mesmo consiga ser reestabelecido plenamente, possam apoiar-se nas informações aqui presentes e, assim, efetuar análises mais profundas. Ademais, é útil como base teórica e prática para um estudo de caso do GMD em outros órgãos públicos, possibilitando a comparação com o que ocorreu na JFRS.

## REFERÊNCIAS

ALCOBA, Rafael Duarte. **Análise crítica do processo de implantação do gerenciamento matricial de despesas**: o caso de uma empresa do setor siderúrgico. Porto Alegre: UFRGS, 2011. Disponível em: <<http://www.lume.ufrgs.br>>. Acesso em: 18 jun 2012.

ALEXANDRE SÁ, Carlos. **O Gerenciamento Matricial de Despesas**. 2008. Disponível em: <<http://www.carloalexandresa.com.br>>. Acesso em: 17 jun 2012.

ALONSO, Marcos. Custos no serviço Público. **Revista do Serviço Público**. 50(1), jan-mai, 1999. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br>>. Acesso em: 10 jun 2012.

BATISTA, Andreia de Ávila. O Orçamento Base Zero (OBZ), o controle de custos e a redução de despesas nas empresas: Agro Industrial Yamakawa e Agro Industrial Nova Andradina. **Revista Eletrônica de Ciências Empresariais**. 1(2), jan-jul, 2008. Disponível em: <<http://www.unifil.br>>. Acesso em: 18 jun 2012.

BRASIL. Conselho da Justiça Federal. **Resolução nº 69, de 31 de julho de 2009**. Dispõe sobre as diretrizes básicas para a elaboração e gestão do Planejamento Estratégico da Justiça Federal. Disponível em: <<http://www.jfrs.gov.br>>. Acesso em: 08 out 2012.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1998. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 06 jun 2012.

BRASIL. **Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.jf.jus.br>>. Acesso em: 13 jun 2012.

BRASIL. **Lei Federal nº 8.666, de 21 de junho de 1993**. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 06 jun 2012.

BRASIL. **Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964**. Estatui Normas de Direito Financeiro e para a elaboração e controle dos Orçamentos e Balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Disponível em: <<http://www.ourobranco.mg.gov.br>>. Acesso em: 12 jun 2012.



BRASIL. Ministério da Fazenda, Secretaria do Tesouro Nacional; Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Secretaria de Orçamento Federal. **Portaria Interministerial nº 163, de 4 de maio de 2001**. Dispõe sobre normas gerais de consolidação das Contas Públicas no âmbito da União, estados, Distrito Federal e municípios, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br>>. Acesso em: 13 jun 2012.

BRASIL. Secretaria de Orçamento Federal. **Vinculações de Receitas dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social e o Poder Discricionário de Alocação dos Recursos do Governo Federal**. Brasília: Secretaria de Orçamento Federal, v. 1, n. 1, 2003.

BRESSER-PEREIRA, L.C. A reforma gerencial do Estado de 1995. **RAP**. Rio de Janeiro: 34(4), p.7-26, jul-ago, 2000. Disponível em: <<http://www.ocotidianodaburocracia.com.br>>. Acesso em: 06 jun 2012.

BRUNO, Reinaldo Moreira. **Lei de responsabilidade fiscal & orçamento público municipal**. 3 ed. Curitiba: Juruá, 2009.

CAMPOS, Vicente Falconi. **T.Q.C – Controle da Qualidade Total (no estilo japonês)**. Belo Horizonte: Fundação Christiano Ottoni, 1992.

CARVALHO, Deusvaldo. **Orçamento e Contabilidade Pública**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

GOMES, Rinaldo Jefferson da Silva. **Orçamento Público: A experiência do orçamento participativo no município de Cabedelo 2001-2002**. João Pessoa: 2004. Disponível em: <<http://www.fpa.org.br>>. Acesso em: 16 jun 2012.

GONSALVES, Elisa Pereira. **Conversas sobreiniciação a pesquisa científica**. Campinas: Alinea, 2001.

HOLZBACH, Viviane. **Uma abordagem da metodologia do orçamento matricial em uma pequena empresa do setor calçadista**. Novo Hamburgo: Centro Universitário FEEVALE, 2008. Disponível em: <<http://www.ged.feevale.br>>. Acesso em: 19 jun 2012.

INDG. **Manual de Treinamento Gerenciamento Matricial de Despesas**. Disponível em: <<http://www.prefeitura.sp.gov.br>>. Acesso em: 19 jun 2012.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei das Licitações e Contratos Administrativos**. 10 ed. São Paulo: Dialética, 2004.

KASHIWAKURA, Helder Kiyoshi. **A contabilidade gerencial aplicada ao orçamento-programa como instrumento de avaliação de desempenho**. II Prêmio de Monografia. Brasília: ESAF, 1997. Disponível em: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br>>. Acesso em: 15 jun 2012.

KHAIR, Amir Antônio. **Lei de Responsabilidade Fiscal: guia de orientação para as prefeituras**. Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2000.

LIMA, Fabrício Rossi Fernandes. **Planejamento e Controle Externo: a influência do PPA na definição dos temas de maior significância**. 2010. Disponível em: <<http://www.tcu.gov.br>>. Acesso em: 16 jun 2012.

LUNKES, R. J. **Manual de orçamento**. São Paulo: Atlas, 2003.

MAGALHÃES, Ângelo dos Reis. **Aplicação do Orçamento Matricial para redução de custos de terceirização em uma empresa**. Taubaté: Unitau, 2009. Disponível em: <<http://www.unitau.br>>. Acesso em: 17 jun 2012.

MAUSS, Cezar Volnei. **Gestão de Custos Aplicada ao Setor Público: modelo para mensuração e análise da eficiência e eficácia governamental**. São Paulo: Atlas, 2008.

PAGLIARINI, Mauro Fernandes. **Direito Financeiro e Finanças Aplicada**. 2 ed. Campinas: Julex, 1993.

RIO GRANDE DO SUL. Secretaria da Fazenda do Rio Grande do Sul. **Manual do gestor público: um guia de orientação ao gestor público**. Porto Alegre: Companhia Rio-grandense de Artes Gráficas (CORAG), 2009.

SAMPAIO, Egas Rosa. **Instituições de Ciência das Finanças**. Rio de Janeiro: Forense, 1991.

SEVERINO, Antônio Joaquim. **Metodologia do trabalho científico**. 23 ed. São Paulo: Cortez, 2007.

SILVA, César Augusto Tibúrcio (org.). **Custos no Setor Público**. Brasília: Editora UnB, 2007.

SILVA, Rubens Luiz Murga da. **Alei de responsabilidade fiscal e a limitação da despesa na administração pública federal.** CEJ. Brasília: v. 8, n. 26, p. 69-78, set, 2004. Disponível em: <<http://www.jf.jus.br>>. Acesso em: 13 jun 2012.

SILVEIRA JÚNIOR, Aldery; TRISTÃO, Gilberto. **O Sistema Integrado de Dados Orçamentários do Governo Federal.** Cadernos de Administração, Brasília: v. 1, p. 37-53, 1995.

SOUSA, Francisco Hélio de. **Orçamentos e Sistemas de Informação sobre a Administração Financeira Pública.** XIII Prêmio Tesouro Nacional, 2008. Disponível em: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br>>. Acesso em: 15 jun 2012.

STANFORD, Cedric Thomas. **Economics of Public Finance.** 4 ed. Oxford: Pergamon Press Ltd., 1992.

STEPHANES, Oswald Otto; FERREIRA, Aladim Tadeu. **Planejamento, orçamento, programação financeira: o sistema atual, críticas e alternativa.** Rio de Janeiro: Interciência, 1978.

WANZUIT, Diane Regina Ditz. **Proposta de uma sistemática de apoio à implementação do orçamento matricial** – O caso de uma indústria de alimentos. 2009. Trabalho de Conclusão de Curso (Pós-Graduação) – Escola de Engenharia. Porto Alegre: UFRGS, 2009.

WEIMER, Ana Paula Moreira; RIBEIRO, Daniel Cerqueira. **Custos no Setor Público.** 2004. Disponível em: <<http://www.congressosp.fipecafi.org>>. Acesso em: 11 jun 2012.

WILGES, Ilmo José. Finanças Públicas: **Orçamento e Direito Financeiro.** 2 ed. Porto Alegre: AGE, 2006.

YIN, Robert K. **Estudo de Caso, planejamento e métodos.** 2 ed. São Paulo: Bookman, 2001.

ZDANOWICZ, J. E. **Orçamento matricial como método de gestão.** Jornal do Comércio, Porto Alegre, p. 2 - 2, 18 abr. 2005.

## GLOSSÁRIO

**Clusters** – O termo *cluster*, no contexto do Gerenciamento Matricial de Despesas, é um agrupamento de entidades ou setores da empresa que possuem um perfil de gasto semelhante, ou seja, que podem ter suas despesas comparadas, a fim de se estabelecer um padrão satisfatório de gastos.

**Controle Cruzado** - É uma das principais características do Gerenciamento Matricial de Despesas e consiste no controle dos gastos, sendo feito por dois gerentes distintos: o gerente de família e o gerente de órgão. Assim, o gerente de órgão, que é o responsável por um setor da empresa, pode obter auxílio do gerente de família, que trata de um tipo específico de gasto em todos os setores.

**Donos de pacote (família) e de entidade (órgão)** - Correspondem, normalmente, a diretores da empresa em questão, os quais, em etapa preliminar, definem as diretrizes de cada família de gastos e de cada órgão da empresa, para que os gestores possuam uma base de metas já estabelecida.

**Família** – Também conhecida por pacote, uma família é um grupo de despesas de mesma natureza que são analisadas em conjunto, havendo a presença de um gestor responsável.

**Gestão à Vista** - Ferramenta gráfica que tem por objetivo estimular os funcionários divulgando, de forma clara e interativa, os resultados obtidos com relação aos gastos do setor.

**Licitação** – Procedimento no qual um órgão público contrata os serviços ou adquire os produtos de uma empresa privada. Funciona por meio de uma série de requisitos que devem ser preenchidos pelas empresas candidatas. Dependendo do valor do contrato, a exigência de procedimentos de seleção que o órgão público deve adotar é maior.

**Matriz de Acompanhamento** - É uma planilha, atualizada mensalmente, que compara as metas estabelecidas com o que realmente foi gasto, utilizando-se de sinalizadores verdes ou vermelhos para indicar um gasto inferior ou superior às metas.

**Órgão** – No contexto do GMD, um órgão, também chamado de entidade ou unidade orçamentária e, corresponde a um setor, ou um agrupamento de setores da empresa, que possui um gestor próprio responsável pelo acompanhamento e controle das despesas. O termo órgão ou órgãos, quando nesse sentido, são iniciados por letra minúscula.

**Parâmetros** – Na análise das despesas da JFRS, os parâmetros são multiplicadores do total das despesas para adequá-las a uma nova realidade. Assim, caso haja uma expansão no local de determinada subseção, o resultado esperado para o próximo ano seria o resultado do ano corrente vezes o parâmetro, o qual representaria o aumento natural dos gastos a partir da mudança das condições.

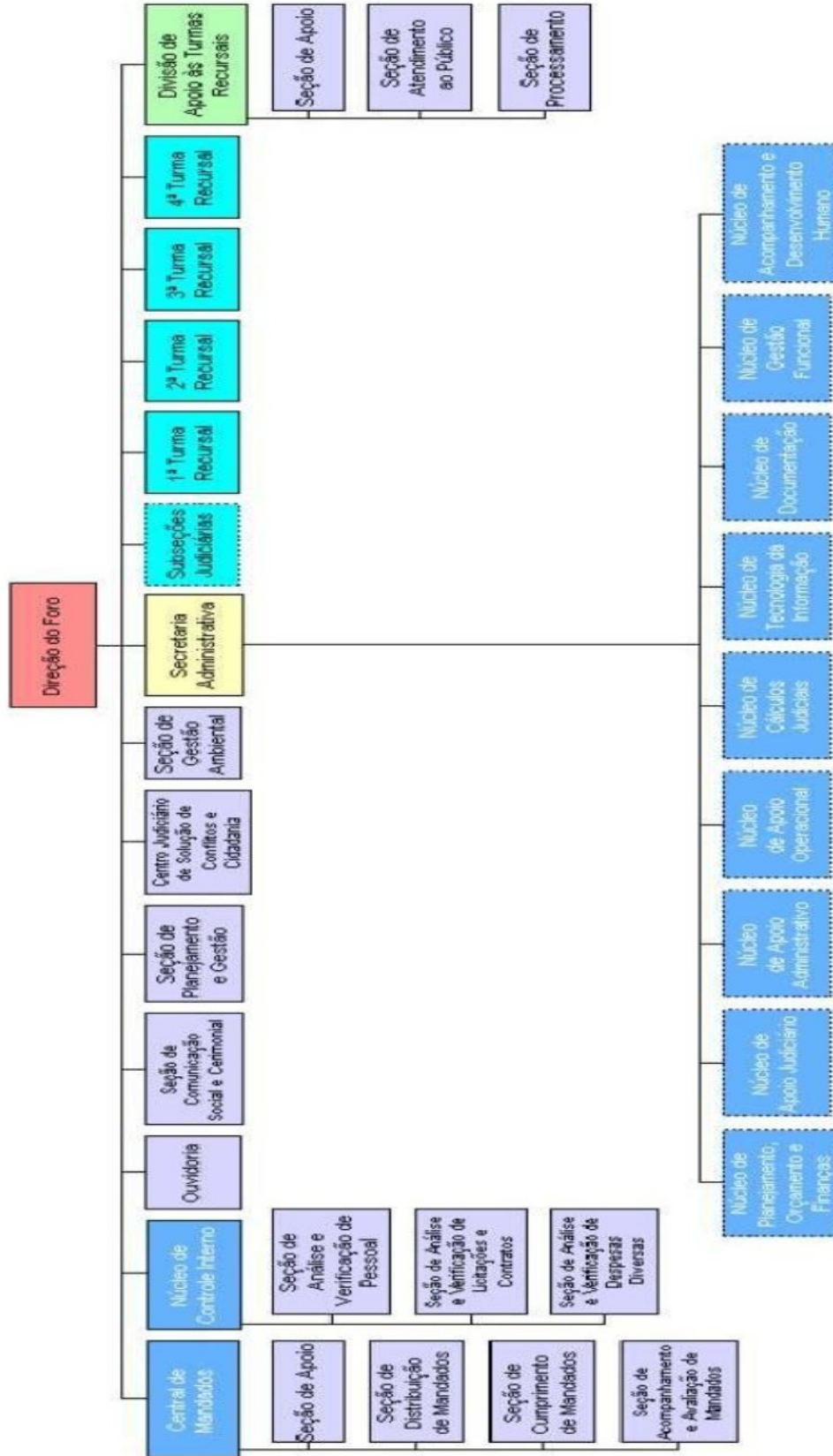
**Receita Corrente Líquida** - Corresponde ao montante arrecadado pelo Governo no período de doze meses, levando em consideração a arrecadação tributária, as contribuições, as receitas patrimoniais, agropecuárias, industriais e de serviços. Por se tratar de uma medida líquida, há deduções sobre o montante final, as quais compõem as transferências aos estados e municípios, as contribuições dos servidores à sua previdência e a compensação financeira entre os regimes previdenciários. A RCL é bastante utilizada para mostrar o percentual de gasto do Governo com os servidores, demonstrando, por exemplo, o quanto desta receita foi repassada na forma de pagamento de pessoal.

**Relatório de Anomalias** - Compreende uma etapa após a Matriz de Acompanhamento. A partir da análise da matriz, os gestores devem, no Relatório de Anomalias, explicar a causa de determinado resultado insatisfatório, bem como estabelecer o que deve ser feito para que os erros sejam reparados.

**Sistema OMA** – Sistema *online* disponibilizado pelo INDG para que seja efetuado o acompanhamento das despesas. Gera gráficos e tabelas referentes aos desvios nos gastos, e expõe as ações corretivas frente aos desperdícios.

ANEXO A – Organograma da Justiça Federal do Rio Grande do Sul

Seção Judiciária do Rio Grande do Sul



Organograma administrativo