

## **DESCENTRALIZAÇÃO ADMINISTRATIVA E NÚCLEOS REGIONAIS**

**Castro Meira**

*Desembargador Federal do TRF da 5a. Região*

### **1. INTRODUÇÃO**

A interiorização da Justiça Federal tem gerado alguns problemas, sobretudo no âmbito administrativo e orçamentário. Por vezes, a solução pode ser encontrada em expedientes rotineiros, como o adiantamento para despesas de menor porte. Entretanto, em muitos casos, deve-se buscar outra alternativa, quando a unidade interiorana compreende dez varas, como é o caso de Ribeirão Preto.

As presentes anotações serviram de substrato ao painel sob o título em epígrafe, de que participei naquela cidade, juntamente com a ilustre Desembargadora Federal aposentada Dra. Ana Maria Goffi Scartezzini, durante o 1º Encontro de Juízes Federais do Interior, coordenado pelos Juízes Federais Dr. Augusto Martinez Perez e Dr. Nino Oliveira Toldo.

A partir de um breve histórico do desenvolvimento da Justiça Federal, passa-se à análise da questão relativa ao setor financeiro, ainda não solucionado, sugerindo-se a instituição de unidades gestoras, nos casos mais complexos.

### **2. BREVE HISTÓRICO**

A análise do tema “Descentralização Administrativa e Núcleos Regionais” não pode prescindir de uma referência, ainda que breve, sobre a história da Justiça Federal.

Proclamada a República, muito se discutiu sobre a organização do Poder Judiciário. Alguns defendiam a organização única. Prevaleceu, porém, a tese adotada por Campos Sales, então Ministro da Justiça, de que deveria haver uma Justiça Federal e a Justiça Estadual.

Sob a primeira constituição republicana, a Justiça Federal achava-se distribuída no Supremo Tribunal Federal e nos juízes e tribunais seccionais, entendidos estes não como órgãos de segundo grau, mas como tribunais do júri.

A Constituição de 1934 previu a criação de tribunais federais, com atribuição para o julgamento das revisões criminais, excetuadas as sentenças do Supremo Tribunal Militar, e das causas de interesse da União, de direito marítimo, causas fundadas exclusivamente em norma constitucional e matérias similares às previstas na vigente Constituição como da competência do Juiz Federal. Foi ainda criado um tribunal destinado a julgar privativamente, salvo recurso para a Corte Suprema, das matérias que envolvessem matéria constitucional, nos recursos de atos e decisões definitivas do Poder Executivo, e das sentenças quanto ao funcionamento do serviço público, regidas pelo direito Administrativo. Também se incluíam em sua competência os litígios entre a União e seus credores, derivados de contratos públicos.

Essa estrutura não chegou a ser implantada. Sobreveio o Estado Novo e, com ele, a extinção da Justiça Federal.

A Constituição Federal de 1946 criou o Tribunal Federal de Recursos, com a competência hoje atribuída aos Tribunais Regionais Federais. Entretanto, as causas federais continuaram na competência das Varas da Fazenda Nacional, na Justiça Estadual. Já então estava prevista a criação de outros Tribunais Federais de Recursos, mediante proposta do próprio TFR, através de lei.

Com o Ato Institucional nº 2, foi reinstaurada a Justiça Federal de primeiro grau, com a livre nomeação dos novos juízes federais e juízes federais substitutos pelo então Presidente Castelo Branco. Em seguida, foi elaborada a Lei nº 5.010, de 30.05.66, que, com algumas alterações, até hoje normatiza a organização judiciária da Justiça Federal. Em relação às Varas, admitiu que o Conselho da Justiça Federal poderia “fixar-lhes sede em cidade diversa da Capital, especializar Varas e atribuir competência por natureza de feitos a determinados juízes” (art. 12).

A Constituição Federal de 1967 cuidou do Poder Judiciário no capítulo VIII, do Título I, dispondo na Seção III sobre o segundo grau da Justiça Federal, com a denominação “Dos Tribunais Federais de Recursos”, ressaltando que a lei complementar poderia criar mais dois Tribunais Federais de Recursos, um no Estado de Pernambuco e outro no Estado de São

Paulo, fixando-lhes a competência e menor número de ministros. Tais tribunais jamais foram instalados.

Finalmente, com a promulgação da Constituição Federal de 1988 foi extinto o Tribunal Federal de Recursos e criados os Tribunais Regionais Federais.

### **3. ALGUMAS REFLEXÕES SOBRE O HISTÓRICO**

O breve esboço histórico revela que a Justiça Federal comum sempre foi dotada de uma estrutura excessivamente centralizada. Em sua primeira fase, os recursos das decisões proferidas pelos Juízes Federais eram endereçados diretamente ao Supremo Tribunal Federal. Malgrado o acentuado desenvolvimento de muitas cidades interioranas, principalmente na Regiões Sul e Sudeste, a primeira referência à descentralização territorial somente vai aparecer na Lei nº 5.010/66. Entretanto, apenas em 1987, viria a ocorrer a instalação da primeira Vara interiorana, na cidade de Ribeirão Preto, no estado de São Paulo.

Por outro lado, verifica-se que sempre esteve nas preocupações do legislador constituinte a criação de novos órgãos julgadores de segundo grau, sendo que a versão original da Constituição de 1967 foi explícita em referir-se a Pernambuco e São Paulo como as sedes dos futuros e incriados Tribunais Federais de Recursos.

Impende observar também que a extinção da Justiça Federal pelo Estado Novo não foi seguida de protestos, ainda que tímidos. Ao contrário, malgrado haver contado com magistrados responsáveis e conscientes, não conseguiu impor-se como órgão realizador da justiça. No fim da década de 80, como se sabe, o Deputado Hélio Bicudo apresentou projeto de Reforma do Judiciário, em que extinguiu a Justiça Federal, entre outros argumentos, pelo fato de ter fracassado na sua interiorização, o que a colocava distante da maioria dos jurisdicionados. A proposta, embora de pouca receptividade, acarretou uma reação positiva do Conselho da Justiça Federal que, na presidência do dinâmico Ministro Lauro Leitão, incentivou a criação de diversas Varas Federais no interior, sobretudo nos estados de São Paulo, Paraná e Rio Grande do Sul.

Seria um exagero dizer que a implantação das novas varas teria evitado nova extinção da Justiça Federal. Todavia, não há dúvida de que contribuiu em muito para torná-la irreversível, no momento em que a Assembléia Nacional Constituinte discutia uma nova estrutura do Poder Judiciário.

#### 4. DESCENTRALIZAÇÃO E DESCONCENTRAÇÃO

Na linguagem comum e também em compêndios de Ciência da Administração, costuma-se usar o termo “descentralização” como sendo a menor concentração do poder decisório que, assim, passa a ser mais bem distribuído pelos seus diversos níveis hierárquicos. Todavia, os manuais de Direito Administrativo dão outro alcance a esse termo. O conceituado CELSO ANTÔNIO B. DE MELLO ensina: “*Diz-se que a atividade administrativa é descentralizada quando é exercida, em uma das formas mencionadas por pessoa ou pessoas distintas do Estado*”. Em seguida, distingue: “*O fenômeno da distribuição interna de plexos de competências, agrupadas em unidades individualizadas, denomina-se desconcentração*” (Curso de Direito Administrativo, 12ª edição, Malheiros Editores, págs. 124 e 125).

A departamentalização territorial de uma Seção Judiciária é modalidade de desconcentração, “*pois cogita-se da distribuição de competências na intimidade dela, mantendo-se, pois, o liame unificador da hierarquia*” (Idem, ib., pág. 126).

A desconcentração territorial oferece vantagens inegáveis, tendo em vista que, do ponto de vista dos jurisdicionados, torna-lhes mais fácil o acesso ao Poder Judiciário; do ponto de vista dos magistrados, permite-lhes conhecer melhor a realidade local para a tomada de decisão administrativa ou judicial. À medida que a organização administrativa se desenvolve, percebe-se a necessidade de distribuir o poder de decisão entre os seus integrantes para alcançar suas finalidades.

Com a ressalva conceitual já feita, vale lembrar a distinção entre “descentralização” e “delegação” para a Ciência da Administração. Esquemáticamente, DJALMA DE PINHO REBOUÇAS DE OLIVEIRA, faz as seguintes distinções:

**Descentralização:** ligada ao cargo; geralmente atinge vários níveis hierárquicos; caráter mais formal; menos pessoal; mais estável no tempo.

**Delegação:** ligada à pessoa; atinge um nível hierárquico; caráter mais informal; mais pessoal; menos estável no tempo (Sistemas, Organização e Métodos, 10ª edição, Atlas, pág. 194).

É claro que tais diferenças encontradas sob a ótica da administração de empresas nem sempre se ajustam à realidade de uma organização judiciária. Entretanto, o ensinamento é útil, pois se percebe que na “descentralização” (ou seja, desconcentração) predomina o aspecto objetivo, enquanto na mera delegação é o aspecto subjetivo que se destaca.

O orçamento, nesse processo, é peça essencial, porque, ao desconcentrar atribuições, a autoridade central, concomitantemente, faz o aporte de dotações, de tal modo que a autoridade local possa desincumbir-se de suas responsabilidades, realizando ela própria o empenho e o pagamento. Para tanto, os créditos orçamentários precisam ser descentralizados.

A “descentralização” é o termo que na gestão orçamentária expressa a transferência do poder de utilizar os créditos que foram dotados a uma entidade ou que lhe tenham sido transferidos de uma unidade orçamentária ou administrativa para outra unidade.

A análise científica da desconcentração ou “descentralização”, como se diz na linguagem comum, é ainda um desafio a ser enfrentado. Seria uma boa contribuição o encaminhamento ao colendo Conselho da Justiça Federal, a quem compete a adoção de diretrizes básicas para a estrutura administrativa da Justiça Federal, sugestões concretas para a normatização do tema. No momento, há diversidade de tratamento nas diversas regiões. Por exemplo: nas 1ª e 3ª Regiões, fala-se em Subseção Judiciária dirigida por um Juiz Coordenador; na 4ª Região, refere-se a Circunscrição Judiciária dirigida pelo Diretor do Foro da Circunscrição Judiciária; na 5ª Região, o termo utilizado é Subdiretoria do Foro, sob direção do Juiz Federal Subdiretor do Foro; na 2ª Região não houve até o momento modificação na estrutura administrativa, permanecendo as unidades interiorizadas simplesmente como Varas descentralizadas. Impende o estabelecimento de normas que padronizem nossa estrutura administrativa enquanto é tempo, sob pena de instalar-se uma babel organizacional. Penso que o ideal seria adotar-se a denominação Subseção Judiciária, para deixar explícito que se cuida de uma subunidade da Seção Judiciária respectiva, dirigida por um Juiz Federal Diretor do Foro da Subseção Judiciária, para evidenciar que ele é detentor de atribuições plenas na direção daquela subunidade.

## 5. DESCENTRALIZAÇÃO DE CRÉDITOS

A descentralização de créditos orçamentários constitui tema da maior relevância. No nosso dia-a-dia, sentimos que a desconcentração administrativa desacompanhada de uma correspondente descentralização dos créditos dificulta em muito o normal funcionamento da instituição.

É oportuno, pois, uma breve reflexão sobre o funcionamento do sistema, para que seja possível uma divisão equânime dos recursos orçamentários entre as Seções e Subseções Judiciárias.

*A descentralização de créditos é efetuada de acordo com as normas de execução orçamentária; a unidade orçamentária somente poderá descentralizar os créditos após a publicação do QDD (Quadro do Detalhamento da Despesa), quando se tratar de créditos orçamentários, e após a publicação do respectivo Decreto de abertura, no caso de créditos adicionais.*

São operações descentralizadas de crédito:

**a) destaque** – é descentralização de crédito de um Ministério ou Órgão para outro Ministério ou Órgão, bem como das dotações globais ou dos Encargos Gerais da União consignadas na Lei de Orçamento ou em crédito adicional;

**b) provisão** - é descentralização de créditos das unidades orçamentárias para as unidades administrativas sob sua jurisdição ou entre estas, no âmbito do Próprio Ministério ou órgão equivalente, ou, ainda, entre unidades orçamentárias de Ministérios ou órgãos diferentes, ou seja, é a típica descentralização de crédito entre unidades do próprio Ministério ou Órgão.

Essas definições constam da IN/STN nº 012, de 08/07/87.

Verifica-se que o **destaque**, hoje, se aplica exclusivamente aos chamados suborçamentos, isto é, dotações globais a serem destinadas a vários Ministérios ou órgãos equivalentes. Por exemplo, os créditos consignados em Encargos Gerais da União, qualquer que seja a sua destinação, só podem ser utilizados mediante destaque.

A unidade administrativa somente poderá descentralizar créditos mediante **provisão** e desde que autorizada pela unidade orçamentária que efetuou a transferência.

## **6. DA ADMINISTRAÇÃO E REGISTRO DAS DESCENTRALIZAÇÕES**

No estudo em questão, interessam-nos as operações de provisionamento haja vista a estrutura de dotações dos créditos orçamentários.

rios para a Justiça Federal de Primeiro e Segundo Graus, cuja supervisão compete ao Conselho da Justiça Federal, nos termos do parágrafo único do art. 105 da Constituição Federal.

O sistema que processa a execução orçamentária, financeira e patrimonial da Administração Federal direta e indireta é o **SIAFI – Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal**, implantado conforme IN nº 022, de 22/12/1986, e IN nº 024, de 29/12/1986, da Secretaria do Tesouro Nacional/Ministério da Fazenda.

A provisão de créditos, emitidos pela Seção Judiciária, através do sistema de adiantamentos, está hoje limitada a dois por mês no valor de R\$ 8.000,00 (oito mil reais), sendo uma para aquisição de bens de consumo (papel, *tonner* para impressoras, etc.) e outro para serviços em geral (manutenção do prédio, equipamentos etc.), perfazendo um total de R\$ 16.000,00. Tais recursos, como se sabe, destinam-se a atender as necessidades mais imediatas. As despesas de maior vulto, tais como, pagamento do aluguel do imóvel, aquisição de máquinas e equipamentos, entre outras, podem ficar a cargo da própria Seção Judiciária até o momento em que o crescimento das necessidades da Subseção revele que seria mais racional outra forma de atendimento.

É importante que a atividade-meio ocupe um mínimo de recursos humanos, tendo em vista que nas Subseções é comum a deficiência do quadro de pessoal, pois os servidores preferem optar pelo exercício na Seção Judiciária, sediada na capital. Cabe assim preparar devidamente um quadro mínimo para responder pelas necessidades administrativas e financeiras da subunidade, através de cursos de formação e treinamento, proporcionando-lhe os incentivos necessários à boa implementação de seu importante mister.

## **7. DAS LIMITAÇÕES IMPOSTAS PELO SISTEMA**

A arquitetura sistêmica atualmente em uso permite, como último estágio de descentralização dos créditos orçamentários, a chamada **Unidade Gestora Executora-UG**, ou seja, a unidade que realiza atos de gestão orçamentária, financeira e/ou patrimonial, cujo titular, em consequência, está sujeito a tomada ou prestação de contas anual (IN/DTN nº 1, de 20/03/1992).

Na Justiça Federal de Primeiro e Segundo Graus, as Unidades Administrativas reconhecidas pelo sistema como Unidades Gestoras são os Tribunais Regionais Federais e as Seções Judiciárias nos respectivos Estados. Nada impede que as Varas localizadas no interior sejam organizadas como unidades executoras, como fez o colendo TRF da 1ª Região, através da Resolução nº 13, de 14.09.98, considerando “*a necessidade de disciplinar-se as atividades da Administração da Justiça Federal de 1º Grau, dotando as Varas descentralizadas do interior de maior autonomia administrativa*”.

Dessa forma, embora as Seções Judiciárias sejam Unidades Gestoras em nossa estrutura, verifica-se uma possibilidade técnica de uma descentralização da execução orçamentária para possibilitar melhor atendimento às necessidades de funcionamento do serviço judiciário.

#### **8. SITUAÇÃO DAS VARAS DESCENTRALIZADAS NA JUSTIÇA FEDERAL DA 5ª REGIÃO**

Atualmente, na 5ª Região, as Varas descentralizadas de Petrolina e Campina Grande são supridas totalmente em suas necessidades pelas respectivas Seções Judiciárias, sendo o Juiz Diretor do Foro o único Ordenador de Despesa. Outrossim, às Varas são concedidos adiantamentos mensais (suprimento de fundo) para despesas de pequeno vulto.

Idêntica situação podemos observar em outras Seccionais da Justiça Federal.

#### **9. PRESSUPOSTOS NECESSÁRIOS À CRIAÇÃO DE NOVAS UNIDADES GESTORAS**

*A transformação destas Varas em Subseções, ou seja, Unidades Gestoras-UG propriamente ditas, com autonomia orçamentária e financeira, demandaria preliminarmente verificar se as características da Unidade enquadram-se na definição esboçada pelo art. 14 da Lei 4.320/64, in verbis*

Art. 14 – Constitui unidade orçamentária o agrupamento de serviços subordinados ao mesmo órgão ou repartição a que serão consignadas dotações próprias.

Parágrafo único – Em casos excepcionais, serão consignadas dotações a unidades administrativas subordinadas ao mesmo órgão.

*Basicamente deve à unidade corresponder a responsabilidade pelo planejamento e execução de certos projetos e atividades, bem como a competência para autorizar despesa ou empenhar.*

*Assim, a unidade se tornará um centro de planejamento, elaboração orçamentária, execução orçamentária e controle interno, devendo possuir toda a estrutura capaz de processar a despesa, como pessoal técnico e terminal de acesso ao SIAFI.*

*A proposta deverá ser encaminhada ao Conselho da Justiça Federal para fins de viabilização operacional.*

## **10. CONCLUSÃO**

Mostra-se necessária uma solução sistêmica para a nova realidade que se apresenta. A restauração da Justiça Federal iniciou-se nas capitais dos estados e no Distrito Federal. Há mais de uma década, entretanto, iniciou-se um sólido movimento em direção ao interior, buscando tornar mais fácil o acesso dos jurisdicionados que, não raramente, preferiu deixar de lado suas justas pretensões pelas dificuldades de locomoção às capitais.

Esse processo mostra especial dinamismo na 3ª e 4ª Regiões, mas não é difícil prever que se tornará irreversível, abrangendo todo o território nacional. Por isso mesmo, haverá necessidade de dotar as unidades locais de um mínimo de autonomia indispensável ao seu funcionamento. Claro que se torna necessário o exame da realidade local para adotar-se a solução dos problemas. A criação de novas unidades gestoras, aqui preconizada, não é uma sugestão para ser adotada linearmente. Dependerá de estudos técnicos que justifiquem essa alternativa. Na maioria dos casos, o sistema de adiantamento pode revelar-se satisfatório. As dificuldades, muitas vezes, situam-se não exatamente no modelo adotado, mas na falta de recursos financeiros, ou no estabelecimento de critérios racionais para a sua distribuição e aplicação.

Além disso, impõe-se o desenvolvimento de um programa de formação, treinamento e atualização de servidores para o planejamento e desempenho de tais funções. De outro modo, seria atribuir ao juiz federal mais uma tarefa, além das múltiplas responsabilidades que lhe são cometidas, o que não é desejável.

**BIBLIOGRAFIA**

PISCITELLI, Roberto Bocaccio. *Contabilidade pública*. 2ª ed., Atlas, São Paulo, 1989.

**MACHADO JR.**, J. Teixeira & Reis, Heraldo da Costa. *A Lei nº 4.320 comentada*. 24ª ed., IBAM, Rio de Janeiro, 1991.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de direito administrativo*. 11ª ed., Malheiros Editores, São Paulo, 1999.

OLIVEIRA, Djalma de Pinho Rebouças de. *Sistemas, organização e métodos*. 10ª ed., Atlas, São Paulo, 1999.