



UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO
CENTRO DE CIÊNCIA SOCIAIS APLICADAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS CONTÁBEIS

JULIANE DE OLIVEIRA MACIEL

**DUODÉCIMOS COMO BASE DE FINANCIAMENTO DA JUSTIÇA COMUM:
impactos observados a partir das mudanças contábeis e da base de cálculo no Tribunal
de Justiça de Pernambuco**

Recife
2024



JULIANE DE OLIVEIRA MACIEL

**DUODÉCIMOS COMO BASE DE FINANCIAMENTO DA JUSTIÇA COMUM:
impactos observados a partir das mudanças contábeis e da base de cálculo no Tribunal
de Justiça de Pernambuco**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Contábeis da Universidade Federal de Pernambuco, como requisito para obtenção do título de Mestra em Ciências Contábeis.

Orientador: Prof^o Dr. Maurício Assuero Lima de Freitas

Recife

2024

.Catalogação de Publicação na Fonte. UFPE - Biblioteca Central

Maciel, Juliane de Oliveira.

Duodécimos como base de financiamento da justiça comum: impactos observados a partir das mudanças contábeis e da base de cálculo no Tribunal de Justiça de Pernambuco / Juliane de Oliveira Maciel. - Recife, 2024.

51f.: il.

Dissertação (Mestrado), Universidade Federal de Pernambuco, Centro de Ciências Sociais Aplicadas, Programa de Pós-Graduação em Ciências Contábeis, 2024.

Orientação: Maurício Assuero Lima de Freitas.

1. Duodécimos; 2. Repasses; 3. Despesas orçamentárias; 4. Tribunal de Justiça; 5. Nível de cobertura. I. Freitas, Maurício Assuero Lima de. II. Título.

UFPE-Biblioteca Central

CDD 657

JULIANE DE OLIVEIRA MACIEL

**DUODÉCIMOS COMO BASE DE FINANCIAMENTO DA JUSTIÇA COMUM:
impactos observados a partir das mudanças contábeis e da base de cálculo no Tribunal
de Justiça de Pernambuco**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Contábeis da Universidade Federal de Pernambuco, como requisito para obtenção do título de Mestra em Ciências Contábeis.

Aprovado em: 26/08/2024.

BANCA EXAMINADORA

Prof^o. Dr. Maurício Assuero Lima de Freitas (Orientador)
Universidade Federal de Pernambuco

Prof^o. Dr. Daniel José Cardoso da Silva (Examinador Interno)
Universidade Federal de Pernambuco

Prof^o. Dr. André Felipe Canuto Coelho (Examinador Externo)
Receita Federal do Brasil

DEDICATÓRIA

Ao meu filho, Thiago, que tanto me ensina o que é o amor e a quem desejo primordialmente deixar o meu legado de vida.

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente a Deus que me ilumina nessa jornada da vida, a minha família por todo o suporte nas horas de necessidade, aos docentes do programa por terem me ensinado através das suas experiências, especialmente ao meu orientador por ter me guiado nos trabalhos. Graças a essa oportunidade como discente do programa, construí uma vontade de aproximar a academia da realidade institucional dos órgãos públicos, disseminando a ciência contábil.

RESUMO

Os duodécimos são repasses constitucionais realizados pelo Poder Executivo e destinados a cobrir as dotações orçamentárias dos demais Poderes autônomos e independentes. Como nem sempre as despesas desses órgãos recebedores de repasses são cobertas, a presente pesquisa visa identificar quais outros fatores podem influenciar na transferência desses recursos para o Tribunal de Justiça de Pernambuco, integrante do Poder Judiciário e beneficiário dos duodécimos. Os dados são oriundos do sítio eletrônico do próprio tribunal, tendo como período de apuração de 2001 a 2022. Foram formulados um modelo ANCOVA aditivo e outro multiplicativo compostos de uma covariável de despesa orçamentária e duas variáveis *dummies*. Os resultados mostraram que houve a contribuição conjunta da mudança na contabilização das receitas próprias e da metodologia de cálculo dos repasses, ocasionando uma tendência de equilíbrio orçamentário de 2017 em diante. Tanto a arrecadação própria do Tribunal quanto a atual base de cálculo dos duodécimos impactaram nos repasses duodecimais, evidenciando determinantes da realidade prática em contraponto ao que a Carta Magna teoricamente estabelece. Esse relato inova ao utilizar modelos econométricos para explicar os duodécimos da Justiça Estadual.

Palavras-chaves: duodécimos; repasses; despesas orçamentárias; tribunal de justiça; nível de cobertura.

ABSTRACT

The duodecimal quotas are constitutional transfers made by the Executive Power intended to cover the budget allocations of other autonomous and independent branches. Since the expenses of these public agency are not always covered, this research aims to identify what other factors might influence the transfer of these resources to the Court of Justice of Pernambuco, which is part of the Judiciary and beneficiary of the duodecimal quotas. The data comes from the court's own website, covering the period from 2001 to 2022. An additive ANCOVA model and a multiplicative ANCOVA model composed of a budgetary expense covariate and two dummy variables were formulated. The results showed that there was a joint contribution from the change in the accounting of own revenue and the methodology for calculating transfers, causing a trend towards budget balance from 2017 onwards. Both the court's own revenue and the current calculation base impact duodecimal quotas transfers, highlighting determinants of the practical reality in contrast to what the Constitution theoretically establishes. This report is innovative in using econometric models to explain the duodecimal quotas of the State Justice.

Key-words: duodecimal quotas; transfers; budget expenses; court of justice; coverage level.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 –	Composição do Financiamento da Justiça Comum	16
Figura 2 –	Restituição do excesso de duodécimos	17
Figura 3 –	Despesas ineficientes	17
Figura 4 –	Subdivisão das custas processuais em sentido amplo	23
Figura 5 –	Evolução da composição da base de cálculo dos duodécimos segundo a LDO de PE	25
Figura 6 –	Fatores que impactam o fluxo de recursos	29
Gráfico 1 –	Percentual de financiamento da despesa pela arrecadação própria no ano de 2022	20
Gráfico 2 –	Evolução do déficit orçamentário (em milhões de R\$) de 2001 a 2022	26
Gráfico 3 –	Duodécimos	37
Gráfico 4 –	Duodécimos com mudança na base de cálculo	37
Gráfico 5 –	Duodécimos com mudança na base de cálculo	38
Gráfico 6 –	Valor dos duodécimos repassados ao TJPE em função de suas despesas	40

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 –	Formas de cálculo dos duodécimos dos TJ estabelecidas na LDO	21
Tabela 2 –	Impacto da criação do FERM-PJ	26
Tabela 3 –	Cenários de acordo com o nível de cobertura	31
Tabela 4 –	Estatística descritiva: duodécimos, despesas e nível de cobertura do TJPE, entre 2001 e 2022 (Valores em R\$ milhões)	34
Tabela 5 –	Resultados da equação (4)	35
Tabela 6 –	Modelo <i>dummy</i> multiplicativo	39

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ALEPE	Assembleia Legislativa do Estado de Pernambuco
CF/88	Constituição Federal de 1988
CNJ	Conselho Nacional de Justiça
DPEPE	Defensoria Pública do Estado de Pernambuco
EC	Emenda Constitucional
FERM-PJ	Fundo Especial de Reparelhamento e Modernização do Poder Judiciário
LDO	Leis de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
MPPE	Ministério Público do Estado de Pernambuco
TCEPE	Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco
TJ	Tribunal de Justiça
TJAC	Tribunal de Justiça do Acre
TJAL	Tribunal de Justiça de Alagoas
TJAM	Tribunal de Justiça do Amazonas
TJAP	Tribunal de Justiça do Amapá
TJBA	Tribunal de Justiça da Bahia
TJCE	Tribunal de Justiça do Ceará
TJDFT	Tribunal de Justiça do Distrito Federal
TJES	Tribunal de Justiça do Espírito Santo
TJGO	Tribunal de Justiça de Goiás
TJMA	Tribunal de Justiça do Maranhão
TJMG	Tribunal de Justiça de Minas Gerais
TJMS	Tribunal de Justiça do Mato Grosso do Sul
TJMT	Tribunal de Justiça do Mato Grosso
TJPA	Tribunal de Justiça do Pará
TJPB	Tribunal de Justiça da Paraíba
TJPE	Tribunal de Justiça de Pernambuco
TJPI	Tribunal de Justiça do Piauí
TJPR	Tribunal de Justiça do Paraná
TJRJ	Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro
TJRN	Tribunal de Justiça do Rio Grande do Norte
TJRO	Tribunal de Justiça de Rondônia

TJRR	Tribunal de Justiça de Roraima
TJRS	Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul
TJSC	Tribunal de Justiça de Santa Catarina
TJSE	Tribunal de Justiça de Sergipe
TJSP	Tribunal de Justiça de São Paulo
TJTO	Tribunal de Justiça de Tocantins

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	14
1.1.	OBJETIVO GERAL	16
1.1.1.	Objetivos Específicos	16
1.2.	JUSTIFICATIVA	16
2	CONTEXTUALIZAÇÃO DA PESQUISA	20
2.1	CAPACIDADE DE FINANCIAMENTO DA JUSTIÇA ESTADUAL	20
2.2	BASE DE CÁLCULO DOS DUODÉCIMOS NA JUSTIÇA COMUM	22
2.3	ARRECADAÇÃO PRÓPRIA NA JUSTIÇA COMUM	23
2.4	OS DUODÉCIMOS NO ESTADO DE PERNAMBUCO E NO TJPE	25
3.	REVISÃO DE LITERATURA	29
4.	METODOLOGIA	32
4.1	TIPO DE PESQUISA	32
4.2	DESENVOLVIMENTO DA PESQUISA	32
5	RESULTADOS	36
6	CONCLUSÕES	44
	REFERÊNCIAS	46
	APÊNDICE A – VARIÁVEIS	51

1 INTRODUÇÃO

O financiamento da Justiça Estadual pode ser segregado em dois tipos: arrecadação própria e duodécimos. A primeira é administrada por fundos criados através de lei e é composta pelas custas processuais, pela taxa judiciária e pelos emolumentos, todos os três considerados espécies de tributo do tipo taxa. A outra fonte é derivada dos repasses constitucionais do Poder Executivo – por força do artigo Nº 168 da Constituição Federal de 1988 – para o Poder Judiciário.

Os Tribunais de Justiça Estaduais brasileiros não são órgãos autossuficientes financeiramente e, por essa razão, são custeados mediante repasses de recursos arrecadados pelo Tesouro do Poder Executivo, incluindo a cobertura de dotações orçamentárias através de créditos adicionais suplementares e especiais que segundo a Lei Federal nº 4.320/1964 são aqueles que complementam as dotações orçamentárias já existentes, diferentemente dos créditos adicionais especiais que são abertos para novos tipos de dotações. Ambos adicionam despesas aos valores previstos e teoricamente deveriam ser cobertos pelos duodécimos, tendo em vista o caráter autorizativo do processo orçamentário brasileiro.

Os duodécimos possuem a função de financiar, no caso do Poder Judiciário, todas as despesas dos Tribunais de Justiça, dado que a constituição foca as dotações orçamentárias previstas e não faz distinção de cobertura específica, visto que os reforços, sob a roupagem de créditos adicionais suplementares e especiais deveriam, também, ser custeados pelas cotas duodecimais.

A Emenda Constitucional Nº 109/2021 (Brasil, 2021) impediu a formação de saldo financeiro decorrente dos duodécimos, dificultando a geração de folgas orçamentárias por parte dos Poderes Legislativo e Judiciário, causando dependência da arrecadação do Poder Executivo. Na prática, por um lado, nos anos em que os Estados alcançassem níveis elevados de receita, os Tribunais de Justiça receberiam duodécimos majorados, mas estariam, ao final do exercício financeiro, sujeitos à restituição de eventuais saldos decorrentes da não execução dos recursos. Por outro lado, nos momentos de frustração de receita pelo executivo, os repasses seriam reduzidos diante do cenário de escassez de recursos da fonte principal. Portanto, o Poder Judiciário não teria a oportunidade de utilizar o superávit financeiro oriundo dos duodécimos, como potencial fonte de abertura de créditos adicionais, ficando cada vez mais dependente da arrecadação do Poder Executivo e da sua boa vontade em cobrir as dotações orçamentárias em

sua plenitude, pois a prática mostra que os repasses foram, por vezes, insuficientes mesmo em anos de ausência de frustração de receita pelo órgão transferidor.

Os Poderes Legislativo e Judiciário são dotados de autonomia financeira, no sentido de que podem elaborar suas propostas orçamentárias conforme suas necessidades de financiamento, todavia, não têm o poder de arrecadar outros tributos que não sejam aqueles do tipo taxa e, por essa razão, cabe ao Poder Executivo, a incumbência de distribuir parte desses recursos arrecadados aos demais Poderes para custear suas dotações orçamentárias. Na prática, o nível de cobertura dessas despesas é majoritariamente deficitário, sendo necessário outros recursos para equilibrar seus resultados.

O Poder Judiciário, presente em cada unidade federativa brasileira, financia sua atividade jurisdicional, primordialmente, através dos duodécimos. Em uma situação ideal na qual existe previsão de aumento de arrecadação para o próximo exercício, com aumentos de receita já em andamento, quando comparados ao exercício anterior, espera-se uma majoração proporcional nos repasses aos tribunais, para existir equalização orçamentária. Mas, no caso de eventuais superávits observados nos meses finais do exercício financeiro e para impedir a devolução dessa sobra aos cofres do Poder Executivo, a opção passa por empenhar despesas até, pelo menos, o limite dos recursos disponíveis, fomentando a prática do *“use it or lose it”*. Ou seja, é possível que a qualidade dos gastos seja penalizada com tal prática.

Ao analisar as Leis de Diretrizes Orçamentárias, em geral, é possível presumir que a base de cálculo dos duodécimos de cada Tribunal – embora traga alguns problemas, como falta de transparência e pluralidade de formas de apuração desses repasses – dificultem uma análise mais apurada, apesar de a legislação constitucional ser clara sobre como lidar com os duodécimos, fazendo com que o problema resida na falta de alinhamento da teoria à prática, sendo imprescindível investigar quais outros fatores, alheios ao que a Carta Magna define, influenciam no comportamento desses repasses, tomando por base de análise o TJPE, sem a pretensão de esgotar todos os possíveis determinantes relacionados com tais transferências.

Assim, no escopo desse trabalho, encontra-se o Tribunal de Justiça de Pernambuco, que é o órgão competente para julgar as causas de natureza comum dentro do respectivo estado. Não é permitido ao TJPE transferir duodécimos para algum de seus fundos, mas pode recorrer a sua arrecadação própria contabilizada no Fundo Especial de Reparcelamento e Modernização do Poder Judiciário para cobrir a insuficiência de repasses, que seria justificável nos momentos de frustração de receita pelo Executivo.

Assim, além do conteúdo escalonado em seis capítulos, incluindo essa introdução, e que passam: pela contextualização do problema; pela revisão de literatura que trata de outros

trabalhos que pesquisaram sobre o assunto; pela metodologia adotada e pela análise dos resultados, o trabalho tem suas conclusões baseadas nas observações e aplicações dos modelos propostos e agrega um artigo científico que trata especificamente dos fatores que afetam o repasse de duodécimos do TJPE, com o fito de ampliar as abordagens das formas de financiamento da Justiça Comum.

1.1. OBJETIVO GERAL

Esse trabalho visa identificar outros determinantes que não estejam tão explicitamente previstos, mas que, na prática, influenciam no montante de duodécimos para o Tribunal de Justiça de Pernambuco.

1.1.1. Objetivos Específicos

1. Verificar o nível de cobertura das despesas pelos duodécimos no TJPE de 2001 a 2022;
2. Verificar se a criação do FERM-PJ impactou no montante de duodécimos para o TJPE;
3. Verificar se as mudanças na base de cálculo dos duodécimos ao longo do tempo, considerando que até 2015 não havia definição na LDO, impactaram no montante de duodécimos para o TJPE.

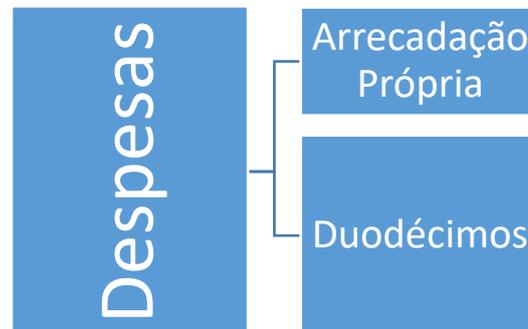
1.2. JUSTIFICATIVA

Os duodécimos nasceram com a função de financiar as despesas dos poderes dependentes da arrecadação do Executivo. Quando um determinado Tribunal de Justiça, beneficiário constitucional desses repasses, apresenta despesas não totalmente cobertas pelos duodécimos, então o risco de onerar a sociedade de forma direta através da elevação de suas custas para aumentar a receita própria deve ser bastante considerada.

Dada a importância do Poder Judiciário para o equilíbrio das demandas processuais e, ainda, o fato de que tal poder é dependente dos repasses de duodécimos por parte do Poder Executivo, três motivações se destacam no sentido de aprofundar o estudo sobre essa fonte de receita.

A primeira é analisar às possibilidades de financiamento da Justiça Comum, e suas consequências, sob o risco da insuficiência. Esse sentimento pode ser resumido na figura 1:

Figura 1 – Composição do financiamento da Justiça Comum

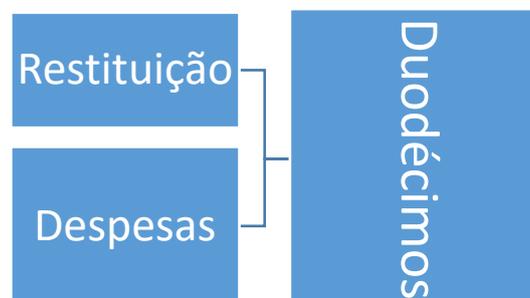


Fonte: elaboração própria

Pela análise da Figura 1, é possível depreender que a insuficiência de duodécimos pode levar ao aumento de arrecadação própria mediante custas, taxas e emolumentos, pois a redução dos repasses implica em aumento de receitas próprias ampliando o protagonismo desse tributo no papel de financiar a Justiça Comum.

A segunda motivação refere-se à problemática causada pela recente obrigatoriedade de restituição do saldo financeiro, conforme apresentado pela Figura 2:

Figura 2 – Restituição do excesso de duodécimos



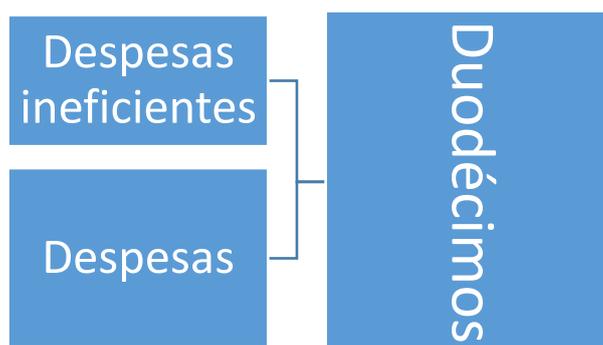
Fonte: elaboração própria

Pela análise da Figura 2, existe a demonstração do cenário de manutenção do nível de despesa e posterior restituição ao Executivo do duodécimo excedente, conforme preconizado

pela EC 109/2021. Essa decisão não distribui ao Judiciário as benesses da boa arrecadação pública.

Outra questão é que há de se considerar a ineficiência das despesas. De um modo geral, nem toda despesa orçada/realizada pode ser enquadrada com eficiente. A eficiência aqui tratada é aquela que considera fazer mais com menos e, eventualmente, a otimização do orçamento poderia conduzir a um estágio de redução de perdas, principalmente por fatores exógenos.

Figura 3 – Despesas ineficientes



Fonte: elaboração própria

A Figura 3 ilustra outro cenário de repasses superior as despesas, podendo refletir na atitude do gestor em aumentar os gastos ao final do exercício financeiro até o limite de recursos disponíveis, para evitar a restituição e conseqüentemente criando despesas ineficientes.

Por último, a diversidade de formas de apuração dos duodécimos destinados ao Poder Judiciário pode gerar diferentes níveis de cobertura das despesas pelos repasses, cujo comportamento, a maior ou a menor, poderia afetar a capacidade institucional de prestação de serviço público e fomentar outras formas de tributação à sociedade, o que deixaria o acesso à justiça ainda mais caro.

Assim, o presente trabalho agrega para o meio acadêmico, pois além de gerar a discussão sobre de que forma a sociedade está financiando a Justiça, possibilita que haja replicação tanto dos modelos estatísticos quanto das análises realizadas. A contribuição para a mudança ou padronização na forma de cálculo dos duodécimos e adequação da realidade praticada à legislação em vigor, preservando a verdadeira função dos duodécimos.

Nesse sentido, esse trabalho visa responder a seguinte questão: **Quais os determinantes implícitos que impactam no montante de recursos repassados pelo Poder Executivo na**

forma de duodécimos e que são responsáveis por grande parte do financiamento da Justiça Estadual Pernambucana?

Para responder essa questão o trabalho utiliza dois modelos econométricos com variável dicotômica, também conhecidos como modelos com variáveis *dummies* ou modelos com variáveis qualitativas, visando estimar a relação entre duodécimos e despesa orçamentária, face à mudança na legislação sobre a metodologia de cálculo desses repasses quanto da efetiva segregação contábil das custas, taxas e emolumentos em fundo próprio.

2 CONTEXTUALIZAÇÃO DA PESQUISA

Este capítulo contextualiza a questão do duodécimo no poder judiciário, a partir de observações pontuais sobre os repasses, envolvendo a capacidade de financiamento da justiça estadual, as diversas metodologias de cálculo, a partir de bases legais definidas, a arrecadação da receita próprias, para concluir com o cenário da justiça estadual de Pernambuco, objeto de análise dessa pesquisa.

2.1 CAPACIDADE DE FINANCIAMENTO DA JUSTIÇA ESTADUAL

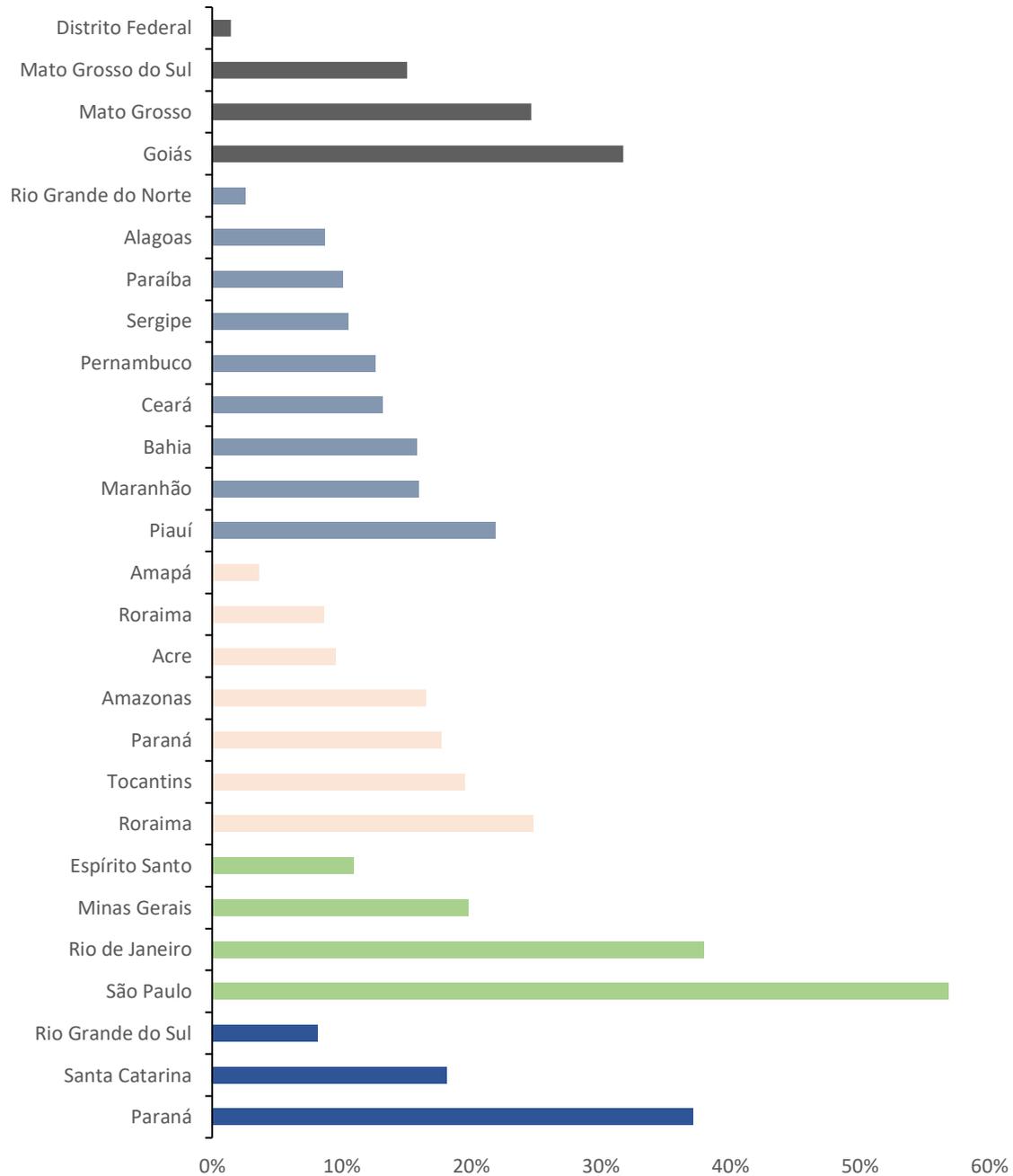
Os Tribunais de Justiça, presentes em todas as unidades federativas, tem a competência definida nas suas respectivas Constituições, nos termos do §1º do Art.125 da CF/88. No caso do Distrito Federal, compete a União a manutenção e organização do Poder Judiciário, conforme inciso XIII do Art.21 da CF/88.

O Conselho Nacional de Justiça, instalado em 2005, veio com a função de aperfeiçoamento do Poder Judiciário, especialmente no que tange ao controle e transparência tanto administrativa como processual, mantendo em seu sítio eletrônico, dados de grande utilidade para estudos e pesquisas na área de tribunais brasileiros e dentre os diversos recursos análises realizadas pelo CNJ.

De acordo com apontamentos do CNJ (2022), a despesa da Justiça Estadual foi responsável por 61,2% do total despendido, em 2022, com o Poder Judiciário que engloba também as Justiças Eleitoral, do Trabalho, Federal, Militar Estadual e por fim os Tribunais Superiores. Dentre os diversos índices apresentados pelo CNJ, existe uma variável que divide a Arrecadação com Custas e Emolumentos pela Despesa Total da Justiça, revelando o percentual da despesa que pode ser financiado pela arrecadação própria desses tribunais.

O Gráfico 1 mostra a distribuição, por tribunal e agrupados por regiões (cores das barras), do percentual de financiamento da despesa por parte da receita própria, capturado pelo índice do CNJ supracitado para o ano de 2022. A Justiça Comum de São Paulo se destaca por ter condições de financiar com a sua arrecadação mais da metade das suas despesas totais, enquanto os tribunais do Rio de Janeiro, Paraná e Goiás, apresentam, uma capacidade de autofinanciamento da ordem de 40%. Portanto, a necessidade de financiamento é o complementar das receitas próprias e quando o percentual complementar é expressivo, evidencia-se o grau de dependência em relação ao poder executivo.

Gráfico 1 - Percentual de financiamento da despesa pela arrecadação própria no ano de 2022



Fonte: elaboração própria

Da Justiça Comum, as cortes do Distrito Federal, Rio Grande do Norte e Amapá apresentam mais de 95% de dependência dos duodécimos, à medida que a barra do gráfico 1 é menor do que 5%.

Em geral, quanto menor o percentual do gráfico 1, maior a dependência dos tribunais para cobrir suas despesas com os repasses do Executivo. Especificamente em relação ao TJPE, com grau de dependência um pouco menor do que 90%, existe uma margem de cobertura do déficit com recursos próprios de pouco mais de 10%.

2.2 BASE DE CÁLCULO DOS DUODÉCIMOS NA JUSTIÇA COMUM

Segundo Conti (2012), a LDO desempenha um papel importantíssimo no cumprimento da autonomia financeira do Judiciário ao dispor de matérias que previnam contingenciamentos. Nesse sentido, a LDO de cada unidade federativa deveria conter dispositivo sobre a forma de cálculo dos duodécimos.

A Tabela 1 relaciona os TJ com suas formas de cálculo dos duodécimos. De pronto, percebe-se que nem todas as cortes definem sua base de cálculo.

Tabela 1 – Formas de cálculo dos duodécimos dos TJ estabelecidas na LDO

Forma de cálculo dos duodécimos	Tribunais de Justiça
Percentual que varia entre 8% e 11,29%	Acre, Amazonas, Pará, Paraná, Rondônia e Santa Catarina (6)
Dotação do ano anterior atualizada pelo IPCA	Amapá, Ceará, Goiás, Maranhão, Mato Grosso, Paraíba, Piauí, Roraima, Rio Grande do Sul, Sergipe e Tocantins (11)
Peculiaridades	Distrito Federal, Mato Grosso do Sul e Pernambuco (3)
Indefinida	Bahia, Espírito Santo, Rio de Janeiro, Alagoas, Minas Gerais, Rio Grande do Norte e São Paulo (7)

Fonte: elaboração própria

Embora definidos constitucionalmente, observa-se que não há padronização no cálculo dos duodécimos haja vista alguns estados – como o caso do Acre, Amazonas, Pará, Paraná, Rondônia e Santa Catarina – fixam um percentual, que varia entre 8% e 11,29% sobre a arrecadação do Tesouro Estadual estimada, exceto no caso de Santa Catarina que considera como base de cálculo a receita líquida do mês anterior ao repasse propriamente dito. Outros casos, utiliza-se a dotação do ano anterior atualizada pelo IPCA – Índice Nacional de Preço ao Consumidor Amplo, como nos casos dos estados do Amapá, Ceará, Goiás, Maranhão, Mato Grosso, Paraíba, Piauí, Roraima, Rio Grande do Sul, Sergipe e Tocantins.

Observe-se que, por um lado, ao se fixar um percentual da arrecadação do poder executivo, pressupõe-se que haja linearidade no comportamento das despesas cobertas pelos repasses, fato que acontece, necessariamente, em momentos de expansão. Por outro lado, a atualização monetária exclui a influência que a variação na arrecadação da fonte originária deveria exercer sobre os duodécimos.

As LDO dos TJ da Bahia, Espírito Santo e Rio de Janeiro estipulam uma base de cálculo derivada da arrecadação do Poder Executivo, mas sem entrar em detalhes sobre como seria feita a distribuição para os demais poderes. Já as diretrizes dos Tribunais de Justiça de Alagoas, Minas Gerais, Rio Grande do Norte e São Paulo não citam a forma de cálculo dos duodécimos. Ambas as formas de cálculo são problemáticas ante a falta de transparência.

Destaque-se que dentre os TJ do Brasil, três apresentaram peculiaridades que merecem ser citadas: o Distrito Federal que, diferentemente das demais unidades federativas, tem orçamento derivado da União e cuja LDO referencia o art. 168 da Constituição Federal, deixando claro que, mesmo aquelas despesas dos demais poderes que tenham roupagem de discricionárias, ou seja, derivadas da avaliação do gestor, serão tratadas, pelo Poder Executivo, como despesas obrigatórias por força da Carta Magna.

O TJ do Mato Grosso do Sul, em suas diretrizes, estipulou os montantes máximos a serem destinados a cada um dos beneficiários dos duodécimos, não demonstra como se determina o valor, mas foi observado que o crescimento dos valores de teto desses repasses de 2021 para 2022 são equivalentes à variação acumulada do IPCA de julho de 2020 a junho de 2021 e o terceiro é o TJ de Pernambuco que, na forma de cálculo dos repasses, considera a dotação anterior, bem como as variações na arrecadação do Tesouro Estadual tanto correntes como projetadas.

Alguns problemas podem ser oriundos dessa pluralidade de formas de cálculo dos duodécimos. Primeiramente, a falta de padronização pode gerar tratamentos diferenciados, impactando na resposta à prestação jurisdicional de cada um desses TJ. Outra questão envolve a ausência de uma fórmula que capte o máximo de variáveis importantes na formação desse duodécimo, como a arrecadação do Tesouro Estadual vigente e projetado, a exceção do TJ de Pernambuco que parece se esforçar para abranger matematicamente essas variações.

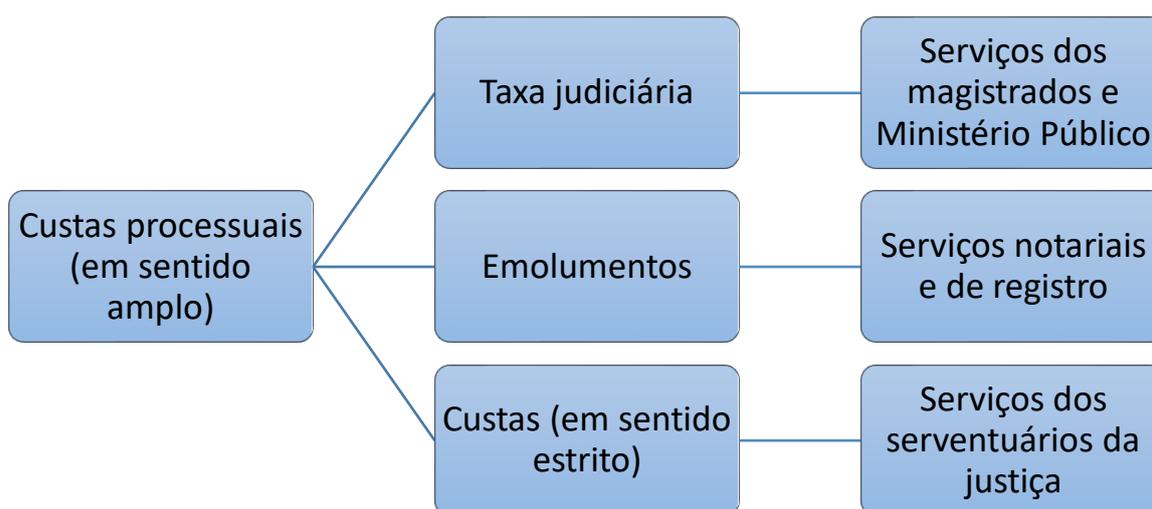
2.3 ARRECADAÇÃO PRÓPRIA NA JUSTIÇA COMUM

Pelo que se viu no item 2.2, cada Tribunal de Justiça tem a competência para definir a forma de cobrança das suas taxas, custas e emolumentos, o que se demonstra quando cada ente

federativo sanciona sua própria lei tratando sobre os casos de incidência e isenção, bem como delibera sobre a base de cálculo desses tributos.

Conforme ensinam Sacchis e Cezne (2009) e ilustrado na Figura 4, a taxa judiciária, os emolumentos e as custas em sentido estrito, que compõem as custas processuais em sentido amplo, estão atreladas aos serviços dos magistrados e Ministério Público, aos serviços notariais e de registro e ao serviço prestado pelos serventuários respectivamente.

Figura 4 – Subdivisão das custas processuais em sentido amplo



Fonte: elaboração própria

Em 2022, os tribunais de São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais e Paraná ficaram no *ranking* de arrecadação de custas e taxas, enquanto os tribunais do Amapá, Roraima e Rio Grande do Norte apresentaram os três piores valores de receita própria.

Ao comparar o Gráfico 1 com os resultados supracitados, apesar de Minas Gerais ter um montante significativo de recursos próprios, este não apresentou tanta capacidade de financiamento, pois as suas despesas são bem mais expressivas. Continuando, o Distrito Federal apresentou o menor valor para a Arrecadação com Custas e Emolumentos dividida pela Despesa Total da Justiça, mas não ficou nos últimos lugares em montante de arrecadação própria.

A Justiça Gratuita, entendida como um caso específico de isenção de custas e taxas para a parte hipossuficiente que, quando condenada ao pagamento do custo do processo, tem a exigibilidade suspensa. Caso as demandas judiciais permaneçam constantes, um aumento da gratuidade na Justiça pode gerar um aumento da necessidade financiamento através dos

duodécimos. Conseqüentemente, a justiça não seria tão gratuita assim (Evaristo da Costa, 2024). Já no cenário de escassez de repasses, os tribunais podem tender a deferir menos as isenções discricionárias para que haja um aumento da arrecadação própria e manutenção do equilíbrio orçamentário.

2.4 OS DUODÉCIMOS NO ESTADO DE PERNAMBUCO E NO TJPE

No âmbito do Estado de Pernambuco, os duodécimos são repassados aos seguintes órgãos: Assembleia Legislativa do Estado de Pernambuco, Defensoria Pública do Estado de Pernambuco, Ministério Público do Estado de Pernambuco, Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco e Tribunal de Justiça do Estado de Pernambuco. Os repasses ao TJPE são os mais vultosos, com uma média anual de R\$ 1,305 bilhões, entre 2014 e 2021¹, valor este 2,6 vezes maior do que a média de repasse para a ALEPE que tem o segundo maior volume de repasses.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias do Estado de Pernambuco para o exercício de 2024, em seu Art.32, prevê a base de cálculo dos duodécimos, ou seja, estabelece a origem dos recursos a serem distribuídos aos diversos órgãos supracitados, embora não mencione como se dará essa destinação de forma individualizada.

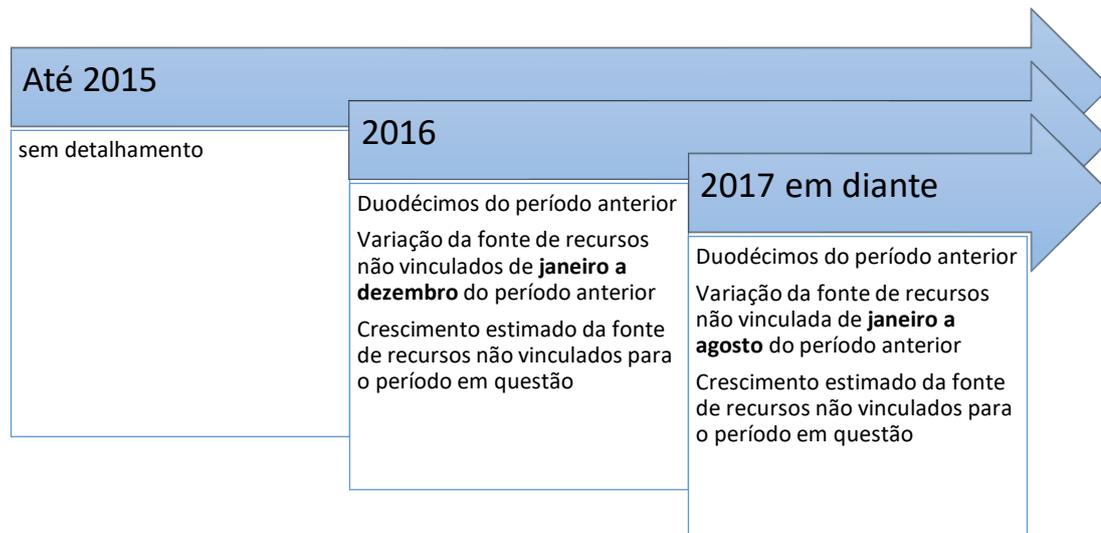
A classificação da receita por fonte de recursos distingue aqueles recursos de livre destinação (receita ordinária) dos que são vinculados a determinadas despesas (receita vinculada). A Fonte 500, citada no art. 32, é a rubrica que representa os recursos oriundos de arrecadação de impostos que podem ser repassados aos órgãos recebedores de duodécimos e que se adequam ao primeiro caso por não apresentarem nenhuma vinculação.

A Figura 5 ilustra a composição da base de cálculo dos duodécimos definida na LDO do Estado de Pernambuco ao longo dos anos².

¹ Dados dos demais órgãos disponíveis apenas de 2014 em diante.

² LDO de PE disponível em [Lei de Diretrizes Orçamentárias \(LDO\) - Conjuntos de dados - CKAN \(transparencia.pe.gov.br\)](https://transparencia.pe.gov.br) a contar do ano de 2008.

Figura 5 - Evolução da composição da base de cálculo dos duodécimos segundo a LDO de PE

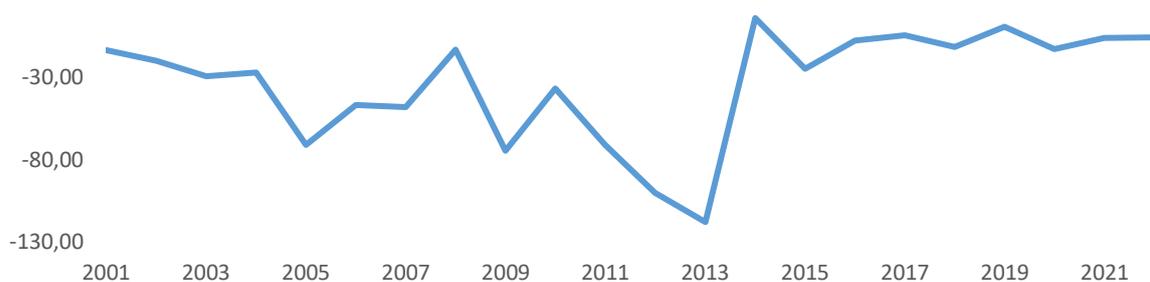


Fonte: elaboração própria.

Cabe registrar que a partir de 2016 houve uma alteração na fórmula no que se refere à fonte de recursos do Tesouro do Executivo especificamente quanto à exclusão do último quadrimestre da base de cálculo dos duodécimos e embora o Art.168 da CF/88 não faça distinção entre dotação orçamentaria inicial ou crédito adicional, a base de cálculo dos duodécimos, especificada a contar de 2016 no TJPE, refere-se aos repasses fixados, ou seja, aparentemente desobriga a cobertura dos créditos suplementares e/ou especiais.

O repasse de duodécimos é considerado uma transação intraorçamentária, pois a transferência de recursos ocorre entre entes da mesma esfera de governo. O Poder Executivo, responsável pela arrecadação já contabilizada como receita orçamentária no Balanço Orçamentário, transfere ao Poder Judiciário registrando essa transferência em uma rubrica contábil apropriada no Balanço Financeiro. Com isso, o resultado orçamentário anual do TJPE apresenta-se com um vultoso déficit que, teoricamente, seria totalmente coberto pelos duodécimos. Em termos práticos, observa-se que o montante dos repasses não é suficiente para cobrir as dotações orçamentária do TJPE, como demonstra o gráfico 2.

Gráfico 2 – Evolução do déficit orçamentário (em milhões de R\$) de 2001 a 2022



Fonte: elaboração própria

A partir de 2014, quando no Gráfico 2 aparece uma tendência horizontal, os valores dos duodécimos ficaram mais próximos do montante de despesas orçamentárias. Note-se que em 2013 ocorreu a pior cobertura das despesas orçamentárias pelos duodécimos, inclusive foi o ano em que foi criado o Fundo Especial de Reparcelamento e Modernização do Poder Judiciário³ com a função de administrar os tributos arrecadados pelo TJPE, segregando, contabilmente, em duas unidades gestoras: 070001 – TJ e 070002 – FERM. Assim, visualmente o nível de cobertura das despesas pelos duodécimos apresentou um comportamento decrescente até 2013 e depois mais equilibrado a contar de 2014.

Tanto as custas processuais em sentido amplo, ou seja, incluindo a taxa judiciária de 1% sobre o valor da causa ou condenação que é cobrada pela prestação de serviço de natureza judicial, como os emolumentos, derivados de atos extrajudiciais dos notários e registradores públicos, são considerados espécies de tributo do tipo taxa e podem ser destinados a Fundos Especiais do Poder Judiciário para custear atividades específicas da Justiça (Oku & De Mello, 2021). Portanto, as receitas de natureza tributária passaram a ser contabilizadas isoladamente na unidade gestora 070002 – FERM, embora no balanço orçamentário de 2013, de modo excepcional, ainda é possível notar resquícios de contabilização das taxas na unidade gestora do TJPE. O foco do estudo atual é a unidade Gestora 070001 – TJ que recebe as transferências das cotas duodecimais. A Tabela 2 compara algumas mudanças ocorridas com a criação do FERM-PJ.

³ Através da Lei nº 14.989/2013

Tabela 2 – Impacto da criação do FERM-PJ

Mudança	Antes	Depois
Demonstrações contábeis	Consolidadas	Segregadas por unidade gestora
Receitas tributárias	Presentes na contabilidade do Tribunal	Presentes apenas na contabilidade do Fundo
Resultado orçamentário do Tribunal	Composto das receitas tributárias	Sem as receitas tributárias

Fonte: elaboração própria.

Antes do FERM-PJ, com as demonstrações consolidadas, as receitas tributárias compunham o resultado orçamentário do Tribunal invariavelmente. Depois da criação desse fundo, com demonstrações contábeis segregadas por unidade gestora, as receitas tributárias ficaram de fora da apuração do déficit ou superávit apurado conjuntamente com os duodécimos.

3. REVISÃO DE LITERATURA

A Constituição Federal prevê que determinados órgãos alcançados pelo art. 168 sejam dotados de autonomia administrativa, orçamentária e financeira e dentre eles constam os Tribunais de Justiça do Brasil. Entretanto, essa propalada autonomia é relativa tendo em vista que o Poder Executivo pode promover cortes nos projetos de lei orçamentária anteriormente à apreciação pelo Poder Legislativo ou repassar valores insuficientes dos recursos consignados na Lei Orçamentária Anual, o que normalmente acontece em situações de imprevisibilidade de determinadas condições à época da elaboração dos projetos de lei.

O corte orçamentário traz impactos negativos para toda estrutura do poder com mais ênfase nos poderes carentes de repasses via duodécimos. Nesse sentido, Dos Santos (2015, p.184) lembra um caso ocorrido no estado do Tocantins onde o Poder Executivo cortou 50% do orçamento proposto pelo Poder Judiciário que precisou de ações legais para reverter a situação. Não se pode deixar de concordar que algo dessa magnitude se configura como interferência do Poder Executivo na autonomia constitucional do Poder Judiciário.

Gama Mascarenhas (2021) defende que existe uma prática de cooperação entre o Poder Legislativo e o Poder Executivo para com o Poder Judiciário, no sentido de cobrir as despesas do Tribunal de Justiça e que alguns desses custos não são totalmente repassados por dependerem de fatores políticos e econômicos. Deda e Kauchakje (2019) sinalizaram a existência de uma relação entre política e alocação de recursos públicos, ao concluir que os municípios sobrerrepresentados pelo Poder Legislativo recebem mais transferências de recursos discricionários, por vezes prevalecendo o critério político sobre o critério socioeconômico, majorando as desigualdades regionais.

Algumas dessas decisões orçamentárias podem ser eminentemente políticas, como quando os gestores públicos decidem sobre a alocação de verbas e insumos em determinadas unidades orçamentárias e/ou exercício financeiro (Anessi-Pessina; Sicília, 2020) e para Beck (2018), os incentivos de natureza institucional nascem da pressão que as autoridades governamentais enfrentam na alocação dos recursos disponíveis, sendo possível inferir que a influência política pode ser oriunda tanto de usuários internos, representado pelo poder receptor dos repasses, quanto de usuários externos, na figura do poder transferidor.

As escolhas contábeis dos políticos podem ser guiadas por diversas finalidades, entre elas o atingimento de metas de performance financeira (Arcas; Martí, 2016) e que podem gerar superávit, déficit ou equilíbrio. Governos locais podem ter diversas motivações para ajustar o

superávit ou déficit com a intenção de apresentar um resultado orçamentário equilibrado ou próximo do zero.

Os superávits orçamentários elevados podem ser interpretados como um sinal de excesso de tributação em descompasso com a prestação de serviço público efetuado ou como indicativo de excesso de subsídio proporcionado pelo governo central (Cohen; Bisogno; Malkogianni, 2019). Esse último poderia ser o caso da Justiça Estadual se os duodécimos forem tratados como um tipo de repasse discricionário disponibilizado pelo Governo Estadual, no qual a barganha política prevalece sobre a legalidade.

Os déficits orçamentários podem indicar que o ente federativo não consegue se manter (Anthony, 1985), tendo que recorrer possivelmente às reservas financeiras (Félix, 2015), além de ser um indício de incompetência dos políticos locais (Ferreira; Carvalho; Pinho, 2013). Em adição, esse resultado negativo poderia ser justificável em momentos de frustração de receita derivados de uma conjuntura econômica desfavorável, como o que aconteceu durante a crise do *subprime* e da pandemia de Covid-19.

Diferentemente das firmas do setor privado que visam a maximização do lucro, a meta do setor público é atingir o equilíbrio orçamentário (Gore, 2015). Esse *break-even* sinalizaria que a prestação de serviço público estaria sendo efetuada a um custo razoável, demonstrando eficiência na gestão de recursos derivados do governo central, pois houve a manutenção do equilíbrio entre as entradas e saídas de recursos (Arcas; Martí, 2016).

Para que o resultado atinja um superávit ou um equilíbrio, diminuindo a probabilidade de déficit, os gestores tendem a planejar uma folga para possíveis imprevistos (Leone; Van Horn, 2005), formada pelo excesso de receita. Navarro *et al.* (2016) defende que o acréscimo do volume de receitas aumenta a probabilidade de que o governo local melhore a qualidade dos serviços prestados.

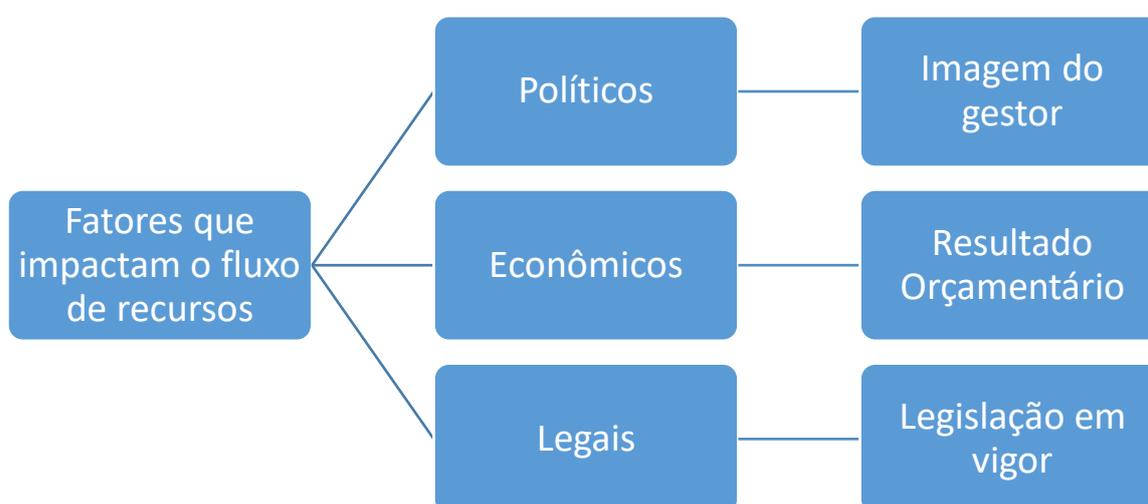
Os duodécimos, por terem uma natureza de receita para o TJPE, são importantes para o aprimoramento da prestação jurisdicional, desde que haja uma gestão de recursos públicos menos imediatista e mais direcionada para a manutenção de uma saúde financeira no longo prazo. Nesse contexto, a sustentabilidade financeira, entendida como a capacidade de uma entidade de entregar serviços e atender aos compromissos financeiros agora e futuramente (IFAC, 2013), depende da formação de um lastro nas finanças para cobrir potenciais saldos a descoberto no decorrer das operações da entidade pública.

Nem sempre o superávit pode ser usufruído pela entidade pública, conforme comentários de Liebman, e Mahoney (2017) sobre o fato de que, em muitas organizações, como aquelas presentes nos Estados Unidos, há exigência de utilizar os valores de fundos até o final

do ano, caso contrário, o excesso retorna aos cofres do Tesouro, sendo esse recurso conhecido como "use-it-or-lose-it" que termina por resultar em despesas de baixo valor. Esses autores confirmaram as suas previsões iniciais de que existe um aumento de gastos de baixa qualidade ao final do ano e que uma possível saída para melhorar a eficiência das despesas seria considerar um exercício financeiro adicional para só assim contabilizar a devolução dos fundos não utilizados. Já no âmbito nacional, Feitosa e Freitas (2021) constataram, ao pesquisar as despesas de universidades públicas brasileiras, que em quase todos os anos, os valores empenhados superaram os valores autorizados, ratificando o comportamento "use it or lose it" dos gestores públicos.

Portanto, os fatores gerais acima explanados e que podem interferir no fluxo de recursos destinados à Justiça Comum, foram subdivididos em três tipos: políticos, econômicos e legais, conforme ilustrado na Figura 6:

Figura 6 – Fatores que impactam o fluxo de recursos



Fonte: elaboração própria.

Os fatores de natureza política, por serem mais subjetivos, não serão objeto de análise da pesquisa atual. Já os determinantes de natureza econômica e legal, objetivamente rastreáveis, são fortes candidatos a interferirem diretamente no repasse de duodécimos e por isso fazem parte do escopo do trabalho.

4. METODOLOGIA

Este capítulo primeiramente forma um entendimento de como a pesquisa foi construída e sobre os pormenores do tratamento de dados para depois adentrar no desenvolvimento dos modelos estatísticos.

4.1 TIPO DE PESQUISA

Trata-se de um método de pesquisa misto, com a exploração dos dados secundários de forma qualitativa e quantitativa das variáveis de interesse. A fonte de dados secundários foi tanto o sítio eletrônico do TJPE quanto do CNJ que disponibiliza uma base de dados para o Sistema de Estatísticas do Poder Judiciário em formato de tabela, conforme preconizado na Portaria nº 216/2012, o que possibilita extrair informações contábeis e processuais, tanto em forma de índice, quanto em forma de valores monetários.

O Estudo é explicativo pois visa estabelecer relações causais entre as variáveis que podem explicar os duodécimos do TJPE, mediante um modelo estatístico de regressão múltipla com dados longitudinais.

A estratégia utilizada foi realizar a pesquisa documental tanto de legislações para investigar as formas de cálculo dos duodécimos e a sanção de novas leis que possam influenciar na percepção desses repasses, quanto de demonstrações contábeis para coletar e entender os dados secundários ora demandados pelo presente trabalho. Não houve necessidade de solicitação de acesso à informação, visto que foi possível extrair os dados necessários para conduzir a pesquisa, diretamente dos *sites* de transparência. Portanto, *a priori*, não haveria problemas com a disponibilização de dados sigilosos e/ou de uso exclusivo por aqueles que possuem acesso interno às organizações. No entanto, cabe observar que o trabalho não pretende fazer julgamento de valor ou questionar gestão organizacional, posto que se destina a analisar o orçamento do TJPE, à luz dos duodécimos.

4.2 DESENVOLVIMENTO DA PESQUISA

Denomina-se, aqui nessa pesquisa, nível de cobertura (*NL*) como sendo a diferença entre duodécimos (*DU*) e as despesas (*DP*), isto é,

$$NC = DU - DP \quad (1)$$

A Tabela 3 ilustra os três cenários possíveis ao comparar o montante das despesas com o dos duodécimos.

Tabela 3: Cenários de acordo com o nível de cobertura

Cenários	Resultado	Nível de cobertura
1	Equilíbrio	$NC \cong 0 \Rightarrow DU - DP \cong 0 \Rightarrow DU \cong DP$
2	Déficit	$NC < 0 \Rightarrow DU - DP < 0 \Rightarrow DU < DP$
3	Superávit	$NC > 0 \Rightarrow DU - DP > 0 \Rightarrow DU > DP$

Fonte: elaboração própria.

O cenário 1, de equilíbrio, acontece quando NC tende a zero, indicando que as despesas são financiadas apenas pelos duodécimos. O último cenário, com $NC > 0$, sinaliza superávit, ou seja, os repasses de duodécimos foram superiores às despesas. Note que o cenário 3 é considerado, atualmente, utópico ante o impedimento da formação de saldo financeiro oriundo dos repasses. No segundo cenário, que indica um déficit e por isso merece um maior detalhamento, é necessário recorrer a outras fontes de receita para cobrir as despesas. Assim a equação (2) representa o equilíbrio orçamentário:

$$DP = DU + RP \quad (2)$$

A variável RP , representa receitas próprias, tem como valor máximo a diferença entre as despesas e os duodécimos. Na prática, a arrecadação própria extrapola os limites aqui apresentados, sendo relevante apenas o montante que completa as despesas para fins de apresentação de um resultado orçamentário equilibrado.

O TJPE apresenta seus dados contábeis de forma organizada, e ampla, no seu sítio eletrônico, sendo esta uma das razões que levaram à escolha desta instituição para análise de caso. Os dados foram coletados de 2001 a 2022. De acordo com o art.32 da LDO de Pernambuco a base de cálculo do duodécimo previsto é definida por:

$$BC_t = (DP_{t-1} \pm Rec_{t-1})(1 + C_t) \quad (3)$$

sendo BC_t a base de cálculo dos duodécimos do ano vigente, DP_{t-1} os duodécimos fixados para o ano anterior ($t - 1$), Rec_{t-1} representando as alterações orçamentárias no ano anterior

ao vigente e C_t é a estimativa do crescimento da fonte de recursos não vinculados para o ano vigente, t .

O pressuposto do incrementalismo que acontece quando o orçamento do período é elaborado considerando, além da parte variável, uma parcela fixa derivada do período (Da Silva, Do Nascimento e Da Silva, 2021), é o modelo que os duodécimos aparentam seguir, ao considerar os repasses do ano anterior como um dos componentes da equação (3).

A questão se apoia na análise dos valores duodecimais como função da despesa orçamentária ao longo do tempo, além de duas variáveis qualitativas ou variáveis categóricas para captar a contabilização das receitas tributárias no FERM-PJ, antes e após a adoção em 2013, e a mudança na base de cálculo dos duodécimos nos moldes atuais, antes e após sua implementação em 2016. Com isso, propõe-se o modelo de regressão linear com variáveis qualitativas, conhecido na literatura como modelo ANCOVA (Gujarati, 2006, p. 294), expresso por:

$$DU_t = \beta_0 + \beta_1 DP_t + \beta_2 UN_t + \beta_3 BC_t + \mu_t \quad (4)$$

onde DU significa duodécimos e DP representa a despesa orçamentária, ambas mensuradas no tempo t , UN é uma variável qualitativa que assume valor zero quando $t \in [2001; 2013]$ e um quando $t > 2013$; BC também é dicotômica, assumido valor zero quando $t \in [2001; 2016]$ e um quando $t > 2016$.

O modelo (4) capta as variações, de forma aditiva, que as mudanças temporais provocam no duodécimo, ou seja, permite flexibilizar o intercepto, mas mantém o coeficiente angular invariante no tempo. Alternativamente, pode-se trabalhar com um modelo multiplicativo cuja diferença em relação ao modelo (4) seria captar, incrementos marginais tanto no intercepto quanto no coeficiente angular. O modelo é escrito como:

$$DU_t = \alpha_0 + \alpha_1 UN_t + \alpha_2 DP_t + \alpha_3 BC_t + \alpha_4 (UN_t * BC_t * DP_t) + \mu_t \quad (4.1)$$

Com isso, o modelo verifica o impacto que fatores alheios à necessidade de financiamento do TJPE possam ter nos repasses, tomando como variável explicativa a despesa orçamentária, aliadas as duas variáveis categóricas adicionais. Observe que no modelo (4) os coeficientes β_2 e β_3 , mostram, respectivamente, o impacto da mudança da contabilidade, e da base de cálculo, sobre o duodécimo médio esperado. Enquanto, no modelo (4.1) é possível separar o efeito sobre

a propensão marginal dos duodécimos, α_2 , decorrente da mudança conjunta desses fatores, ou seja, após o período posterior a 2016.

É esperada uma relação positiva entre o volume anual de cotas duodecimais e a despesa orçamentária, o que se precisa mensurar é o tamanho desse impacto. Se variações das despesas orçamentárias implicarem em grandes variações dos duodécimos, isso significa que o poder judiciário precisaria de recursos adicionais, e isso só poderia advir das receitas próprias, para o equilíbrio das contas. Quanto às variáveis *dummies*, espera-se que a adoção do fundo em 2013 não tenha causado impacto visto que a CF/88 é clara ao vincular os repasses à cobertura das despesas, não prevendo que as receitas tributárias do Tribunal possam impactar no volume de duodécimos repassados, e, no caso do atendimento à LDO em vigor, que especifica a base de cálculo dos duodécimos, espera-se que a mudança, após 2016, seja positiva e significativa.

Observe que as variáveis qualitativas do modelo (4) podem ser utilizadas de forma conjunta, possibilitando a análise desse modelo sob diversos aspectos, a saber:

- a) Sem a presença do fundo e da base metodológica, ou seja, $UN = BC = 0$, a média dos duodécimos esperados é dada $E(\widehat{DU}_t | UN = BC = 0) = \hat{\beta}_0 + \hat{\beta}_1 DP_t$ e, partir daqui se conjecturam diversas comparações subsequentes;
- b) Sem a presença do fundo, mas com a base metodológica, tem-se $E(\widehat{DU}_t | UN = 0; BC = 1) = \hat{\beta}_0 + \hat{\beta}_1 DP_t + \hat{\beta}_3$. O interesse é verificar se há diferença entre os valores esperados constantes nos itens “a” e “b” e isso pode ser feito testando a hipótese $H_0: \beta_3 = 0$ contra a hipótese alternativa, $H_1: \beta_3 \neq 0$. Aceitando esta hipótese fica claro que não há impacto da mudança da base ocorrida em 2016;
- c) Com a presença do fundo, mas sem a base metodológica, tem-se $E(\widehat{DU}_t | UN = 1; BC = 0) = \hat{\beta}_0 + \hat{\beta}_1 DP_t + \hat{\beta}_2$. Agora, testa-se a hipótese $H_0: \beta_2 = 0$ contra a hipótese alternativa, $H_1: \beta_2 \neq 0$. Aceitando esta hipótese fica claro que não há impacto da contabilização via fundo em 2013;
- d) Com a presença do fundo e da base metodológica, tem-se $E(\widehat{DU}_t | UN = BC = 1) = \hat{\beta}_0 + \hat{\beta}_1 DP_t + \hat{\beta}_2 + \hat{\beta}_3$. Agora, testa-se a hipótese $H_0: \beta_2 + \beta_3 = 0$ contra a hipótese alternativa, $H_1: \beta_2 + \beta_3 \neq 0$. Aceitando esta hipótese fica claro que as mudanças ocorridas em 2013 e 2016 não afetaram o comportamento dos duodécimos como função das despesas orçamentárias.
- e) Agora, tomando por base o modelo (4.1), $E(\widehat{DU}_t | UN = BC = 1, DP_t) = \hat{\alpha}_0 + \hat{\alpha}_1 + \hat{\alpha}_2 DP_t + \hat{\alpha}_3 + \hat{\alpha}_4 DP_t = (\hat{\alpha}_0 + \hat{\alpha}_1 + \hat{\alpha}_3) + (\hat{\alpha}_2 + \hat{\alpha}_4) DP_t$, onde, nitidamente, $\hat{\alpha}_1$ é o

incremento marginal no intercepto decorrente da mudança do fundo e $\hat{\alpha}_3$ é o incremento marginal no intercepto decorrente da mudança de base de cálculo, enquanto $\hat{\alpha}_4$ representa o incremento na propensão marginal do duodécimo ou deslocador do coeficiente angular.

Com tais modelos, será possível formar uma visão bem ampla das eventuais mudanças, ou seja, não apenas atestar que houve mudanças, mas avaliar o impacto baseado na significância estatística dos parâmetros das regressões.

5 RESULTADOS

A Tabela 4 traz a análise descritiva de três variáveis: os duodécimos, a despesa orçamentária e o nível de cobertura expresso pela diferença entre duodécimos e despesas orçamentárias, de acordo com a equação (1).

Tabela 4: Estatística descritiva: duodécimos, despesas e nível de cobertura do TJPE, entre 2001 e 2022 (Valores em R\$ milhões)

Medida	Duodécimos	Despesa orçamentária	Nível de cobertura
Média	851,2	884,6	-33,4
Erro padrão	109,9	107,5	7,3
Mediana	787,0	872,5	-22,3
Desvio padrão	515,6	504,2	34,0
Intervalo	1 739,1	1 731,2	124,1
Mínimo	206,7	220,3	-118,0
Máximo	1 945,8	1 951,5	6,1
Coef. Variação	60,6%	57,0%	-101,7%

Fonte: elaboração própria.

A volatilidade dos duodécimos é um pouco maior do que a da despesa orçamentária, conforme pode ser visto pelo coeficiente de variação, indicando que os repasses podem ser mais sensíveis a estímulos exógenos aos gastos do TJPE. Diante da proximidade das médias dos duodécimos e da despesa orçamentária, foi feito um teste *t* para a diferença das médias de duas amostras, com um grau de significância de 5%, resultando em um p-valor de 0,0002. Logo, estatisticamente, rejeita-se a hipótese de igualdade das médias, fato que distancia a ideia de que as cotas duodecimais reagem apenas para a cobertura das despesas.

O valor mínimo e o valor máximo da variável nível de cobertura ocorreram respectivamente no ano de 2013 e 2014, quando houve a reversão do resultado de déficit de R\$ 118 milhões, para um superávit de R\$ 6 milhões, resultando em uma variação de 105,08%. Em

2013, as despesas foram majoradas em 10,30% em relação ao ano anterior e, em 2014, reduzidas em 4,95% em relação a 2013, podendo explicar de forma ínfima essa reversão do resultado. Coincidentemente, em 2013, quando houve o maior déficit, também foi o ano em que os tributos começaram a migrar para a unidade gestora do FERM-PJ.

Todas as variáveis de interesse da Tabela 4 apresentaram valores acima de suas respectivas médias, concomitantemente, a partir de 2014, ano em que as receitas de taxas, custas e emolumentos do TJPE passaram a ser totalmente contabilizadas no FERM-PJ, indicando que, antes disso, quando os valores ficaram abaixo da média, o montante repassado a título de duodécimos poderia ser influenciado não somente pelos valores de despesa, mas também pela arrecadação própria do Tribunal.

O nível de cobertura foi superavitário apenas em 2014 e 2019, apresentando nos demais anos déficits crescentes até 2013 e mais atenuados a partir do ano de 2014, com o impacto da segregação contábil em duas unidades gestoras, fazendo com que os duodécimos se aproximem mais de um financiamento real das despesas orçamentárias cabíveis.

Observe que o modelo (4) é uma série temporal, portanto, os dados abrangem o período entre 2001 e 2022. Nesse intervalo, o valor médio anual do duodécimo equivale a R\$ 851 milhões com erro padrão de R\$ 110 milhões colocando a verdadeira média de duodécimos no intervalo [636;1.067] com 95% de confiança. O menor valor, R\$ 207 milhões, e o maior valor, R\$ 1.946 milhões, foram observados nos anos de 2001 e 2022, respectivamente. Considerando a variação da inflação medida pelo IPCA (Banco Central, 2024) em 284,57% observada no período, percebe-se que houve aumento real dos valores repassados⁴.

Tabela 5: Resultados da equação do modelo (4)

Variável	Coefficientes	Erro padrão	Razão t	p-valor
Constante	-11,5267	11,2523	-1,024	0,3192
DP	0,925925	0,0181419	51,04	0,0000
UN	85,2532	16,5444	5,153	0,0000
BC	32,0880	15,9600	2,011	0,0596

Fonte: Elaboração própria. $R^2 = 0,998704$; $D - W = 1,87369$

O modelo de regressão múltipla (4) foi estimado através do método dos mínimos quadrados ordinários, com a verificação dos pressupostos de validade. Tanto a variável dependente, quanto os resíduos, mostraram-se normalmente distribuídos, sendo o teste de

⁴ Atualizando R\$ 207 milhões pela variação do IPCA entre 2001 e 2022 obtém-se R\$ 796 milhões, portanto, o valor recebido em 2022 supera, e muito, este valor.

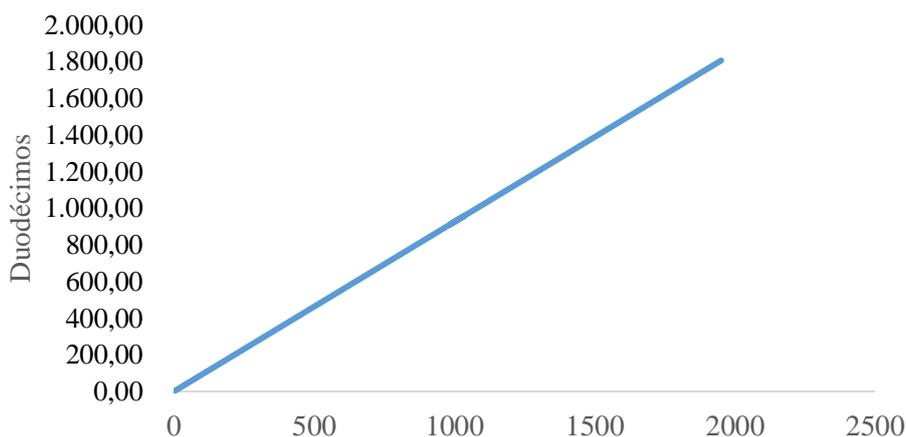
Jacque-Bera⁵ para os duodécimos ($p - valor = 0,481011$) e o teste de normalidade dos erros ($p - valor = 0,889624$). Observou-se, também, ausência de heteroscedasticidade pelo Teste de White ($p - valor = 0,592936$) e ausência de multicolinearidade com o índice de Fator de Inflacionamento da Variância (VIF) apresentando valores menores do que 5. Quanto ao nível de confiança, a variável de base de cálculo apresentou significância de 10%, enquanto as variáveis categóricas mostraram-se significativas ao nível de 5% para o qual o intervalo de confiança da estatística de Durbin-Watson é [1,053;1,664] e com isso, pode-se inferir que não há presença de autocorrelação.

A constante com coeficiente não significativo é um resultado alinhado com o indicativo de que, se não existisse despesa orçamentária, não existiria também duodécimos a repassar e de acordo com o coeficiente da variável métrica, um aumento de 10% nas despesas orçamentárias, implicam em necessidade de aumentos nas cotas de duodécimos de 9,3%, ou seja, trata-se de uma fração suportável que poderia ser coberta pelas receitas próprias, mas o que se depreende daí é que a regra de repasse não está sendo violada, ou dito de outra forma: aumentos nas despesas do judiciário não sensibilizam o executivo a aumentar o valor dos repasses porque há uma regra estabelecida na lei.

Analisando cada item especificado na metodologia, a situação na qual se registra a ausências das mudanças, isto é, $UN = BC = 0$, a média dos duodécimos esperados é dada por $E(\widehat{DU}_t | UN = BC = 0) = \hat{\beta}_0 + \hat{\beta}_1 DP_t = -11,5267 + 0,9259 DP_t$ e o intercepto não é significativo ao nível de significância de 5%. Isso quer dizer que o modelo poderia ser tratado como uma regressão passando pela origem, fato que faz bastante sentido tendo em vista que sem despesas orçamentárias não há sentido em repasses duodecimais. O gráfico 3 mostra esse comportamento.

⁵ Formalmente o teste de Jacque-Bera é assintótico, entretanto, a normalidade dos parâmetros foi observada através de outros testes.

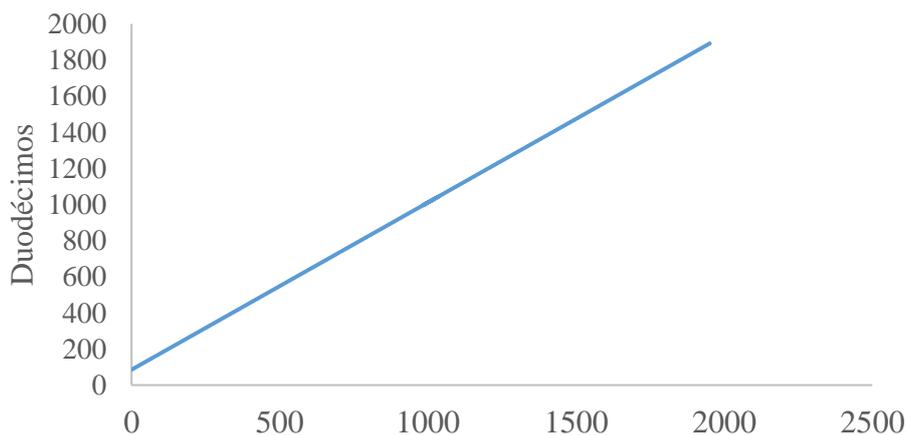
Gráfico 3: Duodécimos



Fonte: elaboração própria

Desconsiderando a mudança na questão contábil, mas avaliando o impacto da base de cálculo, ou seja, $E(\widehat{DU}_t | UN = 0; BC = 1)$, o valor médio esperado dos duodécimos será dado por $E(\widehat{DU}_t) = \hat{\beta}_0 + \hat{\beta}_1 DP_t + \hat{\beta}_3 = -11,5267 + 0,9259 DP_t + 32,0880 = 32,0880 + 0,9259 DP_t$, considerando que o intercepto não é significativo. O gráfico 4 mostra esse comportamento

Gráfico 4. Duodécimos com mudança na base de cálculo



Fonte: elaboração própria

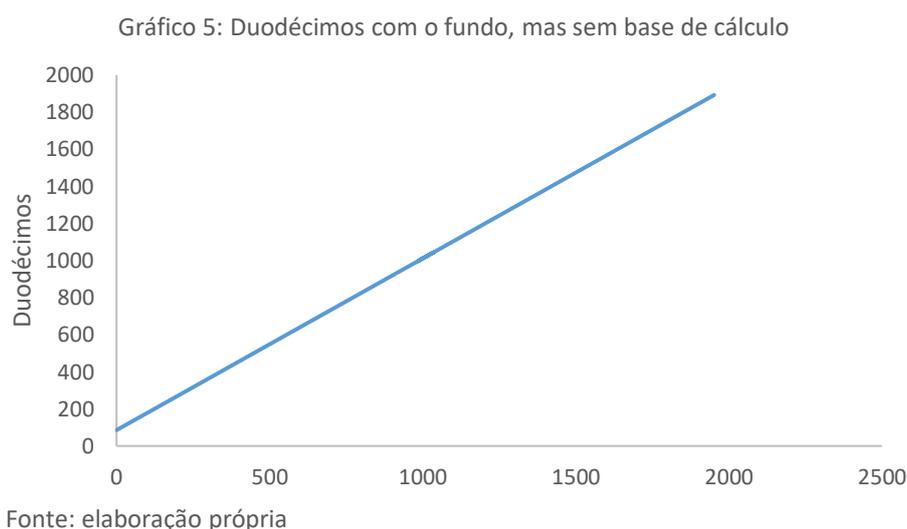
Comparativamente ao gráfico 3, observa-se que a reta não passa mais pela origem, pois testando a $H_0: \beta_3 = 0$ contra a hipótese alternativa, $H_1: \beta_3 \neq 0$, deve-se rejeitar essa hipótese, tendo em vista que o parâmetro é significativo ($p - valor = 0,0596$) é significativo a 10%. Admite-se, então, que a mudança na base de cálculo, elevou o nível do duodécimo como função da despesa orçamentária. De certa forma, pode-se entender que essa mudança incorporou a necessidade de se ter “duodécimos” mesmo sem despesas orçamentária, ou seja, esse fato pode ser visto como o embrião da presença da receita própria. Repare que o modelo impõe que o

coeficiente angular seja invariante no tempo. Considerando $DP = 0$ depende-se que ainda existiria duodécimos para o TJPE sendo a equação (3) reescrita como $BC_t = (Rec_{t-1})(1 + C_t)$, por força da autonomia financeira desse órgão. No extremo, a lei não permitiria que despesa fosse zerada, devido aos custos fixos.

A terceira opção considera a presença do fundo, mas não a base metodológica, ou seja, tem-se

$$\begin{aligned} E(\widehat{DU}_t | UN = 1; BC = 0) &= \hat{\beta}_0 + \hat{\beta}_1 DP_t + \hat{\beta}_2 = -11,5267 + 0,9259 DP + 85,2532 \\ &= 85,2532 + 0,9259 DP_t \end{aligned}$$

O gráfico 5 mostra esse comportamento.



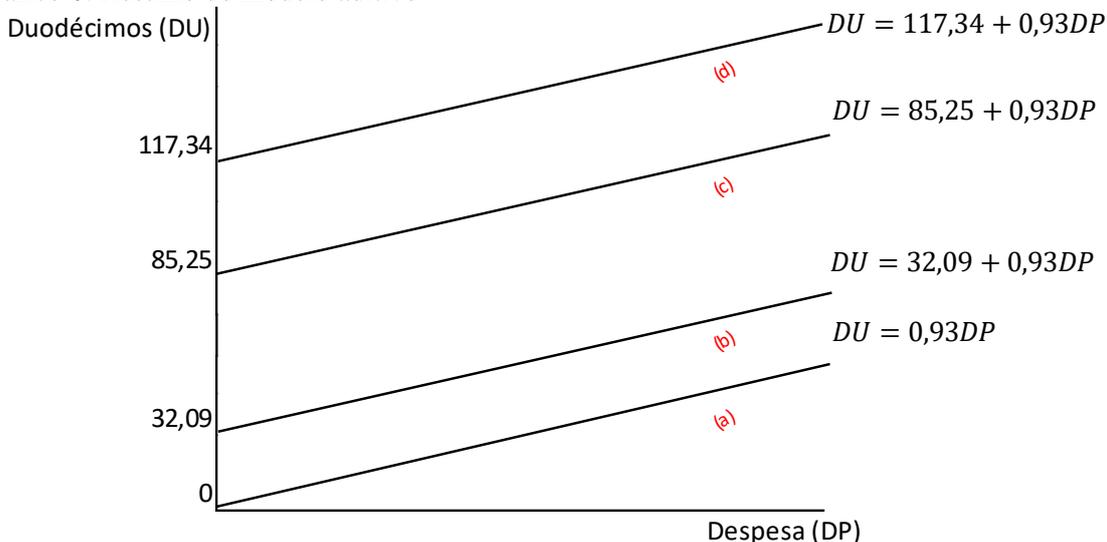
Agora, rejeita-se a hipótese de que $H_0: \beta_1 = 0$, posto que o parâmetro é significativo a 5% ($p - valor = 0,0001$). Aqui, mais uma vez se reforça a ideia de que o aumento da despesa orçamentária impõe a necessidade de cobertura. Pelos resultados obtidos, considerando a significância do parâmetro β_2 , aumentos de 10% na despesa orçamentária implicaria num aumento de 9,26% na necessidade de transferência de recursos.

Finalmente, ao se considerar a junção das duas mudanças temporais, isto é, considerando $UN = BC = 1$, o valor médio esperado dos duodécimos será dado por $E(\widehat{DU}_t | UN = BC = 1) = \hat{\beta}_0 + \hat{\beta}_1 DP_t + \hat{\beta}_2 + \hat{\beta}_3 = -11,5268 + 0,9259 DP_t + 85,2532 + 32,0880 = 117,3412 + 0,9259 DP_t$. Agora, testa-se a hipótese $H_0: \beta_2 + \beta_3 = 0$ contra a hipótese alternativa, $H_1: \beta_2 + \beta_3 \neq 0$. Aceitando esta hipótese fica claro que as mudanças ocorridas em 2013 e 2016 não afetaram o comportamento dos duodécimos como função das despesas orçamentárias. A covariância entre $\hat{\beta}_2, \hat{\beta}_3$ é $-57,5336$, de modo que $ep(\hat{\beta}_2 + \hat{\beta}_3) = 20,3316$. Portanto, o t calculado desse teste é 5,7714 enquanto o t crítico é 2,1009 ($p -$

valor = 0,000). Assim, rejeita-se a hipótese nula, $H_0: \beta_2 + \beta_3 = 0$, portanto, as mudanças conjuntas causaram efeito sobre o duodécimo.

O gráfico 6 resume todas as alternativas decorrentes das combinações das variáveis qualitativas.

Gráfico 6: Resumo do modelo aditivo



Fonte: elaboração própria.

Ao comparar a diferença entre o impacto, nos duodécimos, da presença do fundo apenas — reta (c) — em relação à presença da base de cálculo apenas — reta (b) —, dada a despesa orçamentária constante, há um ganho substancial no montante de repasse representado pela diferença entre os respectivos interceptos das retas (c) e (b) ($85,25 - 32,09 = 53,19$). Na prática, isso ocorreu entre os anos de 2014 e 2016.

Para um mesmo nível de despesa orçamentária, os duodécimos são mais elevados quando a base de cálculo atual é aplicada, bem como com a presença do fundo que administra a arrecadação própria do Tribunal, o que é ilustrado pela reta (d). Na prática, isso ocorreu nas finanças do TJPE a contar de 2017.

Tendo em vista que essa análise considera a propensão marginal dos duodécimos invariante no tempo, e isso pode não corresponder à realidade, buscou-se, então, captar a mudança conjunta provocada pelo fundo e pela base de cálculo avaliando o comportamento da propensão marginal dos duodécimos, através do modelo (4.1). A tabela 6 mostra os resultados da regressão:

Tabela 6: Modelo *dummy* multiplicativo

Variáveis	Coefficientes	Erro padrão	Stat t	p-valor
Interseção	5,0613	10,2811	0,4923	0,6288
<i>UN</i>	102,9409	14,2544	7,2217	0,0000
<i>DP</i>	0,8952	0,0172	52,0727	0,0000
<i>BC</i>	-117,9181	46,7251	-2,5237	0,0219
<i>UN*BC*DP</i>	0,1070	0,0321	3,3374	0,0039

Fonte: elaboração própria, $R^2 = 0,9972$; $F_{4,21} = 5422,52$

Usando $UN = BC = 1$, obtém-se

$$E(\widehat{DU}_t | UN = BC = 1, DP_t) = \hat{\alpha}_0 + \hat{\alpha}_1 + \hat{\alpha}_2 DP_t + \hat{\alpha}_3 + \hat{\alpha}_4 DP_t = (\hat{\alpha}_0 + \hat{\alpha}_1 + \hat{\alpha}_3) + (\hat{\alpha}_2 + \hat{\alpha}_4) DP_t = (5,0613 + 102,9409 - 117,9181) + (0,8952 + 0,1070) DP_t$$

sendo os parâmetros, exceto o termo constante, todos significativos. Isso quer dizer a propensão marginal do duodécimo sofreu uma contribuição significativa ao nível de significância de 5%. A equação passaria a ser escrita como $\widehat{DU}_t = -14,9772 + 1,0022 DP_t$, atestando a necessidade de aumentos na despesa orçamentária ser cobertos com aumentos proporcionais de duodécimos. Portanto, há uma alteração, embora, leve na inclinação da reta que é provocada pela ação conjunta das mudanças ocorridas em 2013 e 2016.

Ao comparar o modelo aditivo (4) com o modelo multiplicativo (4.1), a diferença no coeficiente angular ($1,0022 - 0,9259 = 0,0763$) acarretou uma variação positiva de 8,24% ($0,0763 \div 0,9259$) na despesa orçamentária, sendo esse aumento relacionado à contribuição conjunta da mudança na contabilização das receitas próprias e da metodologia de cálculo dos repasses, mostrando uma tendência de equilíbrio orçamentário de 2017 em diante.

O determinante teórico dos duodécimos é a despesa orçamentária e a avaliação do nível de cobertura, primeiro objetivo específico do presente trabalho, possibilita dimensionar o cumprimento da CF/88. Diante de um comportamento majoritariamente deficitário e a apresentação de padrões crescentes e depois mais nivelados, a análise do nível de cobertura foi crucial para inferir que existem outros fatores que influenciam no montante de repasses.

Tanto a mudança de padrão do nível de cobertura, que ocorreu justamente quando houve a criação do FERM-PJ, como a significância dos parâmetros da variável *UN* dos modelos de regressão, possibilitaram o atingimento do segundo objetivo do trabalho, sobressaindo o papel que as receitas próprias exerciam sobre os duodécimos mesmo sem previsão legal disso.

A significância nos parâmetros da variável *BC* em ambos os modelos de regressão evidenciou que a atual forma de cálculo dos duodécimos influenciou no fluxo de recursos

duodecimais repassados, atingindo o terceiro objetivo específico e indiretamente mostrando sujeição ao nível de arrecadação do Poder Executivo.

6 CONCLUSÕES

O presente trabalho buscou encontrar quais fatores adicionais à despesa orçamentária podem explicar o repasse de duodécimos para a Justiça Estadual Pernambucana.

A diferença entre o que era esperado dessa pesquisa e os achados, reside nas evidências de que houve diferença nos duodécimos gerada pela contabilização das receitas tributárias no fundo do TJPE. Sob a ótica da CF/88, as despesas orçamentárias ficaram destacadamente descobertas antes de 2014. Porém, para a unidade gestora à época unificada, esse nível de cobertura deficitário foi compensado pelos tributos do Tribunal. Se por um lado esse abatimento gera menos repasses do Executivo para o Judiciário, trazendo uma aparente economia orçamentária, de outra forma pode provocar um fomento à arrecadação própria do TJPE.

Os resultados mostraram que as variações positivas nas despesas não são cobertas por aumentos nos repasses dos duodécimos, portanto, para equilibrar as despesas é necessário contar com recursos próprios, ou seja, conseqüentemente, as receitas próprias entram em cena para financiar o aparato jurisdicional, reafirmando a não cobertura total das dotações orçamentárias do TJPE pelos repasses do Executivo.

À medida que o Poder Judiciário não recebe recursos suficientes para cobrir suas dotações orçamentárias, será necessário recorrer a outras fontes de financiamento, como as custas, taxas e emolumentos, arcados, em essência, pela sociedade para que se tenha acesso à prestação jurisdicional e aos serviços cartorários.

O maior nível de detalhamento da base de cálculo dos duodécimos, presente na LDO, impactou esses repasses, podendo servir de paradigma para os demais Tribunais de Justiça brasileiros, ao se destacar a relevância de considerar o nível de receita do Poder Executivo. Sobre isso, há problemas caso a fonte arrecadatória transferidora dos duodécimos apresente elevadas entradas nos cofres públicos, pois essa prosperidade poderá não ser usufruída pelo Poder Judiciário, já que existe a determinação de devolução dos duodécimos que sobraram. Portanto, para evitar aquele gasto do Judiciário realizado principalmente para impedir a devolução de recursos ao Executivo, poderia ser autorizada a compensação do déficit em mais de um exercício financeiro.

Logo, foram detectados, no presente trabalho, dois outros determinantes do comportamento dos duodécimos que são alheios à cobertura das despesas orçamentárias: as receitas tributárias do TJPE e a base de cálculo dos repasses. Representantes da realidade prática, ambos os fatores são específicos para o Tribunal em si e para Pernambuco respectivamente, embora a CF/88 seja aplicável a todos os entes da federação.

Para futuros trabalhos quantitativos na área de duodécimos, pode-se replicar as análises aqui realizadas para os demais Tribunais de Justiça brasileiros, com o intuito de evidenciar quais determinantes específicos de cada Judiciário são capazes de impactar no fluxo dos repasses.

REFERÊNCIAS

ANESSI-PESSINA, Eugenio; SICILIA, Mariafrancesca. Do top managers' individual characteristics affect accounting manipulation in the public sector?. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 30, n. 3, p. 465-484, 2020.

ANTHONY, Robert N. Games government accountants play. **Harvard Business Review**, v. 63, n. 5, p. 161-170, 1985.

ARCAS, Maria Jose; MARTÍ, Caridad. Financial performance adjustment in English local governments. **Australian Accounting Review**, v. 26, n. 2, p. 141-152, 2016.

BECK, Amanda W. Opportunistic financial reporting around municipal bond issues. **Review of Accounting Studies**, v. 23, n. 3, p. 785-826, 2018.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988.

_____. Congresso Nacional. **Emenda Constitucional nº 109, de 15 de março de 2021**. Altera o Sistema Tributário Nacional e estabelece regras transitórias para a União, Estados, Distrito Federal e Municípios durante o período de enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente da pandemia da Covid-19. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 15 mar. 2021. Disponível em: < https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc109.htm >. Acesso em: 10 dez 2022.

COHEN, Sandra; BISOGNO, Marco; MALKOGIANNI, Ioanna. Earnings management in local governments: the role of political factors. **Journal of Applied Accounting Research**, v. 20, n. 3, p. 331-348, 2019.

CONTI, José Mauricio. A Lei de Diretrizes Orçamentárias e a autonomia financeira do Poder Judiciário. **Cadernos Jurídicos da Escola Paulista da Magistratura**, n. 34, p. 91-99, 2012.

DA FONSECA, Jéssica Luana Dantas; DA COSTA ALMEIDA, Cássio Rodrigo; DA SILVA, Maria do Rosário. Impactos na arrecadação nos Estados do Nordeste na pandemia da Covid-19. **Revista Conhecimento Contábil**, v. 11, n. 2, 2021.

DA SILVA, Maurício Corrêa; DO NASCIMENTO, João Carlos Hipólito Bernardes; DA SILVA, José Dionísio Gomes. Fatores determinantes da política de execução orçamentária no Brasil (1980-2018). 2021.

DEDA, Carin Caroline; KAUCHAKJE, Samira. Determinantes das transferências fiscais para as unidades municipais: efeitos da representação desproporcional dos distritos eleitorais brasileiros. **Revista de Administração Pública**, v. 53, p. 150-172, 2019.

DOS SANTOS, Júlio César Souza. A interferência do poder executivo nos orçamentos do poder judiciário E do ministério público: Separação dos poderes E impactos no exercício de suas funções institucionais. **Revista FIDES**, v. 6, n. 2, 2015.

EVARISTO DA COSTA, Valéria Perpétua. Mecanismo de financiamento do sistema de justiça no Brasil: o caso do Tribunal de Justiça do Estado de Pernambuco. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-Graduação em Ciências Contábeis – UFPE, 2024.

FEITOSA, Daniel Garrett; DE FREITAS, Maurício Assuero Lima. O impacto dos restos a pagar não processados na classificação de universidades públicas brasileiras. **Revista de Administração Educacional**, 12, p. 197-215, 2021.

FELIX, Robert. The use of inter-fund transfers to manage the “bottom line” in the municipal context. **Journal of Governmental & Nonprofit Accounting**, v. 4, n. 1, p. 17-31, 2015.

FERREIRA, Augusta; CARVALHO, João; PINHO, Fátima. Earnings management around zero: a motivation to local politician signalling competence. **Public Management Review**, v. 15, n. 5, p. 657-686, 2013.

FREITAS, Maria Cristina Penido de. Os efeitos da crise global no Brasil: aversão ao risco e preferência pela liquidez no mercado de crédito. **Estudos avançados**, v. 23, p. 125-145, 2009.

GORE, A. K. Do governments hide resources from unions? The influence of public sector unions on financial reporting choices. **The Influence of Public Sector Unions on Financial Reporting Choices (November 4, 2015)**, 2015.

GUJARATI, Damodar N.; PORTER, D. C. Econometria básica [Basic econometrics]. 2006.

IFAC – INTERNATIONAL FEDERATION OF ACCOUNTANTS. Reporting on the Long-Term Sustainability of an Entity’s Finances. **IFAC**, July 2013. Disponível em: <https://www.ipsasb.org/publications/recommended-practice-guideline-1>. Acesso em: 01 mar. 2023.

LEONE, Andrew J.; VAN HORN, R. Lawrence. How do nonprofit hospitals manage earnings?. **Journal of health economics**, v. 24, n. 4, p. 815-837, 2005.

LIEBMAN, Jeffrey B.; MAHONEY, Neale. Do expiring budgets lead to wasteful year-end spending? Evidence from federal procurement. **American Economic Review**, v. 107, n. 11, p. 3510-3549, 2017.

MASCARENHAS, Caio Gama. Separação de poderes, autonomia financeira e o Supremo: o repasse de duodécimos, contingenciamento e o STF no jogo do resgate fiscal. **Revista Eletrônica da PGE-RJ**, v. 4, n. 2, 2021.

MCASP (Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público). 2022, 10ª edição.

NAVARRO-GALERA, Andrés et al. Measuring the financial sustainability and its influential factors in local governments. **Applied Economics**, v. 48, n. 41, p. 3961-3975, 2016.

OKU, Enio Nakamura; DE MELLO, Carla Angelica. Custa processuais: quando o cobertor é curto. **Revista Tributária e de Finanças Públicas**, v. 147, p. 147-170, 2021.

PERNAMBUCO. **Lei nº 14.989, de 29 de maio de 2013**. Cria o Fundo Especial de Reaparelhamento e Modernização do Poder Judiciário do Estado de Pernambuco. Disponível em: <https://legis.alepe.pe.gov.br/texto.aspx?tiponorma=1&numero=14989&complemento=0&ano=2013&tipo=&url=>, pp. 1. Acesso em 10 dez 2022.

_____. **Lei nº 15.377, de 16 de setembro de 2014**. Estabelece as diretrizes orçamentárias do Estado de Pernambuco para o exercício de 2015, nos termos dos arts. 37, inciso XX; 123, § 2º; 124, § 1º, inciso I, com a redação dada pela EC nº 31, de 2008; e 131, da Constituição do Estado de Pernambuco, e dá outras providências. Disponível em: <http://web.transparencia.pe.gov.br/ckan/dataset/lei-de-diretrizes-orcamentarias-ldo/resource/3f65be4e-922b-466d-b09d-0c727db2d8ab>. Acesso em 10 dez 2023.

_____. **Lei nº 15.586, de 21 de setembro de 2015**. Estabelece as diretrizes orçamentárias do Estado de Pernambuco para o exercício de 2016, nos termos dos arts. 37, inciso XX; 123, § 2º; 124, § 1º, inciso I, com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 31, de 2008; e 131, da Constituição do Estado de Pernambuco. Disponível em: <http://web.transparencia.pe.gov.br/ckan/dataset/lei-de-diretrizes-orcamentarias-ldo/resource/c61231a9-e8da-49ca-a1fc-a7647e8b5249>. Acesso em 10 dez 2023.

_____. **Lei nº 15.890, de 14 de setembro de 2016**. Estabelece as diretrizes orçamentárias do Estado de Pernambuco para o exercício de 2017, nos termos dos arts. 37, inciso XX; 123, § 2º; 124, § 1º, inciso I, com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 31, de 2008; e 131, da

Constituição do Estado de Pernambuco. Disponível em: <http://web.transparencia.pe.gov.br/ckan/dataset/lei-de-diretrizes-orcamentarias-ldo/resource/237953ee-e59e-4dc9-b3b5-1c0212de3adf>. Acesso em 10 dez 2023.

_____. **Lei nº 16.148, de 14 de setembro de 2017.** Estabelece as diretrizes orçamentárias do Estado de Pernambuco para o exercício de 2018, nos termos dos arts. 37, inciso XX; 123, § 2º; 124, § 1º, inciso I, com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 31, de 2008; e 131, da Constituição do Estado de Pernambuco. Disponível em: <http://web.transparencia.pe.gov.br/ckan/dataset/lei-de-diretrizes-orcamentarias-ldo/resource/ce9a3dfa-c85e-47ff-857b-221d50204b4f>. Acesso em 10 dez 2023.

_____. **Lei nº 16.415, de 13 de setembro de 2018.** Estabelece as diretrizes orçamentárias do Estado de Pernambuco para o exercício de 2019, nos termos dos arts. 37, inciso XX; 123, § 2º; 124, § 1º, inciso I, com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 31, de 2008; e 131, da Constituição do Estado de Pernambuco. Disponível em: <http://web.transparencia.pe.gov.br/ckan/dataset/lei-de-diretrizes-orcamentarias-ldo/resource/a6fde282-0ff5-4bf3-b547-371a5cdcc0e0>. Acesso em 10 dez 2023.

_____. **Lei nº 16.622, de 29 de agosto de 2019.** Estabelece as diretrizes orçamentárias do Estado de Pernambuco para o exercício de 2020, nos termos dos arts. 37, inciso XX; 123, § 2º; 124, § 1º, inciso I, com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 31, de 2008; e 131, da Constituição do Estado de Pernambuco. Disponível em: <http://web.transparencia.pe.gov.br/ckan/dataset/lei-de-diretrizes-orcamentarias-ldo/resource/dae7e6e1-9472-4106-9bc7-c025a14f9343>. Acesso em 10 dez 2023.

_____. **Lei nº 17.033, de 28 de agosto de 2020.** Estabelece as diretrizes orçamentárias do Estado de Pernambuco para o exercício de 2021, nos termos dos arts. 37, inciso XX; 123, § 2º; 124, § 1º, inciso I, com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 31, de 2008; e 131, da Constituição do Estado de Pernambuco. Disponível em: <http://web.transparencia.pe.gov.br/ckan/dataset/lei-de-diretrizes-orcamentarias-ldo/resource/ae09195d-ab25-42ac-9095-009bd915a0a6>. Acesso em 10 dez 2023.

_____. **Lei nº 17.371, de 3 de setembro de 2021.** Estabelece as diretrizes orçamentárias do Estado de Pernambuco para o exercício de 2022, nos termos dos arts. 37, inciso XX; 123, § 2º; 124, § 1º, inciso I, com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 31, de 2008; e 131, da Constituição do Estado de Pernambuco. Disponível em:

<http://web.transparencia.pe.gov.br/ckan/dataset/lei-de-diretrizes-orcamentarias-ldo/resource/76a20fae-0deb-4fe8-a758-94c34055b3d3>. Acesso em 10 dez 2023.

_____. **Lei nº 17.922, de 05 de setembro de 2022**. Estabelece as diretrizes orçamentárias do Estado de Pernambuco para o exercício de 2023, nos termos dos arts. 37, inciso XX; 123, § 2º; 124, § 1º, inciso I, com a redação dada pela Emenda Constitucional nº31, de 2008. Disponível em: <http://web.transparencia.pe.gov.br/ckan/dataset/lei-de-diretrizes-orcamentarias-ldo/resource/0543548e-e04f-497e-a2e4-fa82d5640de5>. Acesso em 10 dez 2023.

APÊNDICE A – VARIÁVEIS

Em milhões de R\$

Ano	DU	DP	UN	BC	NC
2001	207	220	0	0	(14)
2002	223	243	0	0	(20)
2003	258	287	0	0	(29)
2004	294	321	0	0	(27)
2005	332	403	0	0	(71)
2006	359	405	0	0	(47)
2007	455	503	0	0	(48)
2008	518	531	0	0	(13)
2009	562	637	0	0	(75)
2010	642	679	0	0	(37)
2011	736	807	0	0	(71)
2012	838	939	0	0	(100)
2013	917	1.035	0	0	(118)
2014	990	984	1	0	6
2015	1.137	1.162	1	0	(25)
2016	1.189	1.197	1	0	(8)
2017	1.206	1.211	1	1	(5)
2018	1.280	1.292	1	1	(12)
2019	1.491	1.490	1	1	1
2020	1.504	1.517	1	1	(13)
2021	1.642	1.648	1	1	(6)
2022	1.946	1.951	1	1	(6)