



UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO SEMIÁRIDO  
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO  
PROGRAMA DE MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

JAILTON FERNANDES DE AZEVEDO

SERVINDO A DOIS SENHORES? UM PANORAMA SOBRE SERVIDORES  
REQUISITADOS NA DESPESA COM PESSOAL DA JUSTIÇA ELEITORAL

MOSSORÓ – RN  
2023

JAILTON FERNANDES DE AZEVEDO

SERVINDO A DOIS SENHORES? UM PANORAMA SOBRE SERVIDORES  
REQUISITADOS NA DESPESA COM PESSOAL DA JUSTIÇA ELEITORAL

Trabalho de Conclusão Final apresentado ao Programa de Mestrado Profissional em Administração Pública da Universidade Federal Rural do Semiárido, como requisito para obtenção do título de Mestre em Administração Pública.

Orientador: Prof. Dr. Antônio Erivando Xavier Júnior.

MOSSORÓ/RN

2023

© Todos os direitos estão reservados a Universidade Federal Rural do Semi-Árido. O conteúdo desta obra é de inteira responsabilidade do (a) autor (a), sendo o mesmo, passível de sanções administrativas ou penais, caso sejam infringidas as leis que regulamentam a Propriedade Intelectual, respectivamente, Patentes: Lei nº 9.279/1996 e Direitos Autorais: Lei nº 9.610/1998. O conteúdo desta obra tomar-se-á de domínio público após a data de defesa e homologação da sua respectiva ata. A mesma poderá servir de base literária para novas pesquisas, desde que a obra e seu (a) respectivo (a) autor (a) sejam devidamente citados e mencionados os seus créditos bibliográficos.

A994s Azevedo, Jailton Fernandes de.  
SERVINDO A DOIS SENHORES? Um panorama sobre servidores requisitados na despesa com pessoal da Justiça Eleitoral / Jailton Fernandes de Azevedo. - 2023.  
72 f. : il.

Orientador: Antonio Erivando Xavier Júnior.  
Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal Rural do Semi-árido, Programa de Pós-graduação em , 2023.

1. planejamento orçamentário. 2. execução orçamentária. 3. despesa com pessoal. 4. servidores requisitados. 5. Justiça Eleitoral. I. Xavier Júnior, Antonio Erivando, orient. II. Título.

Ficha catalográfica elaborada por sistema gerador automático em conformidade com AACR2 e os dados fornecidos pelo autor(a).  
Biblioteca Campus Mossoró / Setor de Informação e Referência  
Bibliotecária: Keina Cristina Santos Sousa e Silva  
CRB: 15/120

O serviço de Geração Automática de Ficha Catalográfica para Trabalhos de Conclusão de Curso (TCC's) foi desenvolvido pelo Instituto de Ciências Matemáticas e de Computação da Universidade de São Paulo (USP) e gentilmente cedido para o Sistema de Bibliotecas da Universidade Federal Rural do Semi-Árido (SISBI-UFERSA), sendo customizado pela Superintendência de Tecnologia da Informação e Comunicação (SUTIC) sob orientação dos bibliotecários da instituição para ser adaptado às necessidades dos alunos dos Cursos de Graduação e Programas de Pós-Graduação da Universidade.

JAILTON FERNANDES DE AZEVEDO

SERVINDO A DOIS SENHORES? UM PANORAMA SOBRE SERVIDORES  
REQUISITADOS NA DESPESA COM PESSOAL DA JUSTIÇA ELEITORAL

Trabalho de Conclusão Final apresentado ao Programa de Mestrado Profissional em Administração Pública da Universidade Federal Rural do Semiárido, como requisito para obtenção do título de Mestre em Administração Pública.

Defendido em: 29 / 06 / 2023.

BANCA EXAMINADORA

ANTONIO ERIVANDO XAVIER JUNIOR:85170380453  
Assinado de forma digital por ANTONIO ERIVANDO XAVIER JUNIOR:85170380453  
Dados: 2023.07.31 08:01:47 -03'00'

---

Antonio Erivando Xavier Júnior, Prof. Dr. (UFERSA)  
Presidente

Documento assinado digitalmente  
 THAISEANY DE FREITAS REGO  
Data: 27/07/2023 14:20:58-0300  
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

---

Thaiseany de Freitas Rêgo, Profa. Dra. (UFERSA)  
Membro Examinador

Documento assinado digitalmente  
 DIMAS BARRETO DE QUEIROZ  
Data: 29/07/2023 17:04:41-0300  
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

---

Dimas Barrêto de Queiroz, Prof. Dr. (UFPB)  
Membro Examinador

## RESUMO

No Brasil, leis específicas permitem que órgãos públicos requisitem servidores de outros órgãos para atender suas demandas, o que pode causar uma dupla perda para os órgãos de origem, que não podem contar com esses servidores e ainda precisam inicialmente arcar com sua remuneração. O objetivo deste estudo é identificar o panorama das requisições de servidores públicos no orçamento de despesa com pessoal e encargos sociais da Justiça Eleitoral (JE). Foi realizado um levantamento nas páginas de transparências dos Tribunais Eleitorais do quantitativo de servidores e empregados não integrantes do quadro próprio que foi comparado com o montante de despesas liquidadas no elemento de despesa 96 (Ressarcimento de Pessoal Requisitado) no exercício de 2022. Além desse comparativo, tentou-se identificar a correlação de *Spearman* entre a despesa executada e a quantidade de municípios, zonas eleitorais, eleitorado e cargos efetivos providos das Unidades que compõem a JE. Foram identificadas correlações negativas moderadas e fortes com o quantitativo de zonas eleitorais, de municípios, de cargos efetivos providos e do eleitorado Tribunais Regionais Eleitorais. Também foi calculado o custo mínimo de substituição desses servidores por cargos de provimento efetivo da carreira, que representaria um incremento de aproximadamente 15% nas despesas com pessoal e encargos sociais previstas no orçamento para 2023 da JE. Esses resultados contribuem para uma melhor compreensão da dependência de servidores requisitados por parte da instituição e podem auxiliar no planejamento orçamentário para os próximos exercícios financeiros.

**Palavras-chave:** planejamento orçamentário; execução orçamentária; despesa com pessoal; servidores requisitados; Justiça Eleitoral.

## **ABSTRACT**

In Brazil, specific laws allow public agencies to requisition employees from other agencies to meet their demands, which can cause a double loss for the original agencies, who cannot rely on these employees and still have to initially bear their remuneration. The objective of this study is identify the panorama of the requisitions of public servants in the budget of expenditure on personnel and social charges of the Brazilian Electoral Court (JE). A survey was conducted on the Electoral Courts' transparency pages to collect the number of non-permanent employees, which was compared to the number of expenses liquidated under expense item 96 (Reimbursement of Requisitioned Staff) in 2022. In addition to this comparison, an attempt was made to identify the relationship between the expenses incurred and the number of municipalities, electoral zones, voters and permanent positions provided by the Units that comprise the JE. Moderate and strong negative correlations were identified with the number of electoral zones, municipalities, permanent positions provided and the voters of the Regional Electoral Courts. The minimum cost of replacing these employees with permanent positions in the career was also calculated, which would represent an increase of approximately 15% in the personnel expenses and social charges planned in the JE budget for 2023. These results contribute to a better understanding of the institution's dependence on requisitioned employees and can assist in budget planning for future fiscal years.

**Keywords:** budget planning; budget execution; staff costs; requested workers; Brazilian Electoral Court.

## LISTA DE QUADROS E ILUSTRAÇÕES

Quadro 01: Grupos de Natureza de Despesa .....	19
Quadro 02: Desdobramento do elemento 96 - GND 1 .....	23
Quadro 03: Características do sujeito da pesquisa .....	31
Quadro 04: Resumo metodológico da pesquisa .....	36
Gráfico 01: Distribuição de servidores requisitados por origem .....	37
Gráfico 02: Distribuição da execução orçamentária no elemento 96 em 2022 .....	41
Gráfico 03: Quantitativo Requisitados x Quantitativo Cargos Efetivos .....	43
Gráfico 04: Quantitativo Requisitados x Quantitativo Técnicos Judiciários .....	44

## LISTA DE TABELAS

Tabela 01: Força relativa do coeficiente de correlação de Spearman .....	35
Tabela 02: Distribuição de requisitados por Unidade Orçamentária .....	38
Tabela 03: Ressarcimento de Pessoal Requisitado por Unidade Orçamentária .....	39
Tabela 04: Distribuição da execução orçamentária no elemento 96 em 2022 .....	42
Tabela 05: Quantidade de Requisitados x Quantidade de municípios .....	45
Tabela 06: Quantidade de Requisitados x Quantidade de Zonas Eleitorais .....	46
Tabela 07: Quantidade de Requisitados x Eleitorado .....	47
Tabela 08: Correlações de Spearman .....	48
Tabela 09: Correlações de Spearman – excluído o TSE .....	50
Tabela 10: Previsão incremento orçamentário na LOA para novos servidores .....	53

## LISTA DE SIGLAS

CE	Código Eleitoral
CF	Constituição Federal
CFC	Conselho Federal de Contabilidade
CNJ	Conselho Nacional de Justiça
DF	Distrito Federal
GND	Grupo de Natureza de Despesa
JE	Justiça Eleitoral
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MTO	Manual Técnico de Orçamento
NBC	Normas Brasileiras de Contabilidade
OAB	Ordem de Advogados do Brasil
PROFIAP	Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede Nacional
RGF	Relatório de Gestão Fiscal
SIC	Serviço de Informação ao Cidadão
SOF	Secretaria de Orçamento Federal
STF	Supremo Tribunal Federal
STN	Secretaria do Tesouro Nacional
TJ	Tribunal de Justiça
TRE	Tribunal Regional Eleitoral
TRF	Tribunal de Regional Federal
TSE	Tribunal Superior Eleitoral

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO</b> .....	7
<b>1.1 Objetivos geral e específicos</b> .....	8
1.1.1 Objetivo geral .....	8
1.1.2 Objetivos específicos .....	8
<b>1.2 Justificativa</b> .....	9
<b>2 REFERENCIAL TEÓRICO E NORMATIVO</b> .....	10
<b>2.1 Atividade financeira do Estado</b> .....	11
2.1.1 Orçamento público .....	14
<b>2.2 Despesa pública</b> .....	18
2.2.1 Despesa com pessoal .....	20
2.2.2 Ressarcimento de pessoal requisitado .....	22
<b>2.3 Justiça Eleitoral</b> .....	25
2.3.1 Juntas Eleitorais .....	26
2.3.2 Juízes Eleitorais .....	27
2.3.3 Tribunais Regionais Eleitorais .....	27
2.3.4 Tribunal Superior Eleitoral .....	28
<b>3 METODOLOGIA</b> .....	30
<b>4 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS</b> .....	37
<b>4.1 Análise da distribuição de servidores requisitados</b> .....	37
<b>4.2 Análise de correlação</b> .....	48
<b>4.3 Custo mínimo de substituição de Pessoal Requisitado</b> .....	51
<b>5 CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	55
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	58
<b>APÊNDICE – PRODUTO TÉCNICO</b> .....	65

## 1 INTRODUÇÃO

A Justiça Eleitoral (JE), configura instituição singular, dotada de competência jurisdicional e de ampla atribuição administrativa concernente ao processo eleitoral (MENDES; BRANCO, 2021). Entre as particularidades dessa instituição, encontra-se a possibilidade de efetuar, sem ônus, requisições de pessoal das esferas federal, estadual, distrital e municipal (BRASIL, 1965; BRASIL, 1982). Ocorre que o uso excessivo desse instituto pode gerar dificuldades na utilização da força de trabalho dos órgãos de origem.

Nesse sentido, a Lei nº 13.328/2016 estabeleceu regras mais restritivas para requisição pela Justiça Eleitoral de servidores públicos da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Foi fixado um prazo máximo prazo de 3 (três) anos que, todavia, pode ser prorrogado por igual período, mediante, entre outros requisitos, o reembolso das parcelas de natureza permanente da remuneração ou salário já incorporadas, inclusive das vantagens pessoais, da gratificação de desempenho a que fizer jus no órgão ou entidade de origem e dos respectivos encargos sociais.

Não há impedimento para que Estados, Municípios e o Distrito Federal (DF) também estabeleçam, dentro de sua competência, requisitos mais restritivos para efetivar essas requisições. Ou seja, Municípios e Estados também podem fixar prazos máximos de requisição e exigir reembolso das despesas a partir de um determinado período da requisição.

Por outro lado, o crescimento dessa despesa é um indicativo de que o período dessas requisições de pessoal pode estar se prolongando além do razoável, o que pode representar um risco a prestação dos serviços oferecidos pelos demais órgãos que compõem a Administração Pública. Ademais, a requisição com recorrente manutenção dos mesmos servidores, além de gerar esses ressarcimentos, poderia configurar afronta ao princípio constitucional do concurso público.

A existência de pagamentos acumulados e concentrados no mês de dezembro de cada exercício financeiro representa outro problema organizacional que dificulta o acompanhamento e a projeção dessas despesas, exigindo iniciativas adicionais que viabilizem o pagamento mês a mês. Além disso, o Manual Técnico de Orçamento mostra limites orçamentários e financeiros máximos anuais de reembolso com cessões, requisições e movimentações para compor força de trabalho no Poder Executivo Federal (SOF, 2022).

Nesse contexto, surge para os órgãos requerentes, os Tribunais Eleitorais, uma preocupação com o impacto decorrente desses reembolsos atuais e potenciais no planejamento

orçamentário, pois erros de previsão orçamentária são maléficos e contraproducentes para a eficácia governamental, prejudicando o efetivo retorno dos recursos obtidos junto à coletividade (DEON *et al.*, 2021). Surge, portanto, um problema relacionado a atos e fatos orçamentários e seu relacionamento com a contabilidade, que é essencial em ambientes que envolvem recursos financeiros e patrimoniais (JENSEN; MECKLING, 2008; LOPES; MARTINS, 2005).

Emerge, assim, o tema deste trabalho. Trata-se de um estudo, na área de finanças públicas e gestão orçamentária, que tem como foco a análise de aspectos relacionados a requisições de pessoal pela JE, em especial, a dimensão dos procedimentos contábeis orçamentários relacionado a despesas classificadas como de pessoal e encargos sociais. Diante do exposto, essa pesquisa busca responder o seguinte problema: Qual o panorama das requisições de servidores públicos no orçamento de despesa com pessoal e encargos sociais da Justiça Eleitoral?

## **1.1 Objetivos geral e específicos**

Diante do problema suscitado, os propósitos a serem alcançados são os descritos no objetivo geral e específicos.

### **1.1.1 Objetivo geral**

Identificar o panorama das requisições de servidores públicos no orçamento de despesa com pessoal e encargos sociais da Justiça Eleitoral.

### **1.1.2 Objetivos específicos**

- Comparar o quantitativo de servidores requisitados com o quantitativo de cargos efetivos e com fatores como eleitorado, quantidade de zonas eleitorais e de municípios da jurisdição;
- Verificar a existência e o montante de ressarcimento aos órgãos de origem por parte dos Tribunais Eleitorais no exercício financeiro de 2022;
- Emitir um relatório com o diagnóstico situacional, com base nos achados da pesquisa.

## 1.2 Justificativa

Justifica-se o presente trabalho, inicialmente, pela relevância do estudo das finanças públicas para uma melhor compreensão do funcionamento da administração pública no Brasil. Outro indicador da importância do tema é o fato da atual constituição brasileira ter dedicado um capítulo às finanças públicas em seus arts. 163 a 169 (BRASIL, 1988).

Segundo Mendes e Branco (2021), essa disciplina jurídico-financeira, estruturada em torno de alguns conceitos fundamentais (receita pública, fiscalização, controle, orçamento, dívida pública e despesa) visa assegurar as necessidades públicas eleitas pelo constituinte, tais como saúde, educação, segurança, promoção da difusão e da preservação cultural, bem como garantir a propriedade privada.

O presente estudo se justifica, também, pela necessidade de um mapeamento da composição da força de trabalho da Justiça Eleitoral, no que se refere a proporção entre servidores efetivos e requisitados. Busca-se com isso trazer evidências que possam contribuir, mesmo que indiretamente, para uma relação harmoniosa e equilibrada entre os órgãos requerentes e requeridos.

A ausência dessa harmonia pode colocar em risco a continuidade da prestação dos serviços oferecidos tanto pela JE quanto pelos demais órgãos da Administração Pública em suas diversas esferas. Assim, procura-se contribuir com a *accountability* na relação entre as partes envolvidas, por meio do aprimoramento da transparência orçamentária, bem como de uma maior clareza do impacto orçamentário-financeiro dessas relações.

Dados extraídos do Siga Brasil (SENADO FEDERAL, 2023) mostram que a execução do elemento de despesa 96 (Ressarcimento de Pessoal Requisitado), saiu de um montante de aproximadamente R\$ 1,5 milhão para mais R\$ 11 milhões, entre os exercícios financeiros de 2010 e 2022. Além disso, o número de Tribunais Eleitorais que executaram esse tipo de despesa saltou, nesse período, de 5 para 18, de um total de 28. Esse crescimento, tanto do montante executado quanto dos Tribunais envolvidos, indica que requisições de pessoal podem estar ocorrendo por um período prolongado.

A pesquisa também pretende contribuir com a prática administrativa por meio de um produto técnico, um relatório com os principais achados da pesquisa. Esse documento poderá trazer informações que sirvam para a implementação de estratégias que visem otimizar a utilização de servidores requisitados por parte da JE e, ao mesmo tempo, minimizar impactos negativos nos demais órgãos da Administração Pública. Nessa linha, a Portaria TSE nº 1.157/2022 instituiu

grupo de trabalho para apresentar medidas alternativas para a superação da insuficiência da força de trabalho na Justiça Eleitoral em anos eleitorais, com representante da área de orçamento, finanças e contabilidade.

Busca-se realizar uma pesquisa capaz de ser útil tanto academicamente quanto na prática. Nesse sentido, Corley e Gioia (2011) discutem que pesquisadores precisam buscar *insights* que possam informar a prática organizacional e tenham relevância para os problemas enfrentados pelos profissionais. Ademais, estudos anteriores sobre orçamento e JE, como os de Ribeiro (2011) e Japur (2011), não enfrentaram essa problemática relacionada ao ressarcimento de pessoal de outros entes.

Por fim, será emitido um relatório situacional com a finalidade de apresentar os principais achados da pesquisa à Unidade Setorial de Orçamento da Justiça Eleitoral. Com isso, a pesquisa buscará contribuir com o avanço da prática administrativa, por meio de informações que possam servir para o enfrentamento de problemas relacionados ao processo orçamentário e para o aprimoramento do acompanhamento da execução orçamentária.

Essa contribuição está ainda diretamente alinhada ao objetivo do Programa de Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede Nacional, que propõe a capacitação dos profissionais para o exercício prático das atividades administrativas, aumentando a produtividade e a efetividade das organizações públicas, por meio de modelagens e proposições metodológicas que sirvam de referência para a melhoria da gestão pública (PROFIAP, 2019). Nesse sentido, este trabalho contribui para uma melhor compreensão de fatores associados à execução orçamentária do elemento de despesa 96, que trata do ressarcimento de pessoal requisitado de outros órgãos, sobretudo em um órgão que faz uso notadamente amplo de aquisições de pessoal.

## **2 REFERENCIAL TEÓRICO E NORMATIVO**

Este capítulo se propõe a estudar a atividade financeira do Estado, bem como sua evolução, demonstrando o crescimento das funções exercidas por entes estatais e a importância de informações contábeis e orçamentárias nesse contexto. No segundo tópico discute-se as despesas necessárias à consecução dos objetivos dos órgãos governamentais, destacando-se as despesas com pessoal, abordando a problemática das aquisições de pessoal por parte da JE. Por fim, o terceiro tópico visa apresentar os órgãos responsáveis por organizar o processo eleitoral brasileiro

de escolha de representantes, que desempenham papel fundamental nessa dinâmica orçamentária-financeira.

## **2.1 Atividade financeira do Estado**

O crescimento das atividades do governo era uma consequência natural do progresso social, uma vez que a demanda por serviços públicos aumenta à medida que a sociedade se desenvolve e se torna mais complexa (WAGNER, 1967). Ademais, o papel do governo na economia modificou-se substancialmente no século XX, marcado por uma considerável expansão das funções do governo na economia, saindo de uma posição inicial bastante modesta, na qual lhe cabia apenas a prestação de alguns serviços essenciais à coletividade, como justiça e segurança, para um elenco mais ampliado de atribuições econômicas, como o de regular e intervir na economia para combater a inflação ou o desemprego, por exemplo (PIENIZ, 2009; REZENDE, 2012).

Além disso, segundo Matias-Pereira (2017), a principal característica das Finanças Públicas é o caráter intervencionista do Estado, especialmente após a década de 1930, por meio da utilização dos tributos, bem como pela sua personalização, com a finalidade de que cada cidadão contribua de acordo com sua capacidade econômica, além de tornar a tributação mais justa.

Musgrave (1959) considerou que o governo possui três ramos ou funções econômicas, também consideradas como as próprias “funções do orçamento”. A primeira é a da estabilização: sua responsabilidade é garantir que a economia permaneça com pleno emprego e preços estáveis. A segunda é a de alocação: o governo intervém na forma como a economia aloca seus recursos. Podendo fazer isso diretamente, comprando bens como defesa e educação, ou indiretamente, com impostos e subsídios, incentivando algumas atividades e desestimulando outras. A terceira função é a de distribuição, que se preocupa com a forma como os bens produzidos pela sociedade são distribuídos entre os seus membros.

Conforme ressalta Stiglitz (1999) esses três ramos estão entrelaçados, e não podem ser ordenadamente compartimentados da maneira que Musgrave (1959) previu. Ainda assim, fornecem, na visão do autor, uma maneira conveniente de olhar para as diversas atividades em que o governo está envolvido. Matias-Pereira (2017) destaca o fato de Musgrave (1959) ter definido um referencial para o uso eficiente dos recursos governamentais, dando ao orçamento uma abordagem macroeconômica, levando em consideração as várias áreas sobre as quais a tributação e os dispêndios podem refletir seus efeitos.

Samuelson e Nordhaus (2012) também identificam três funções econômicas principais do governo em uma economia de mercado: a primeira ligada a possibilidade de o governo aumentar a eficiência ao promover a concorrência, combater externalidades, como a poluição, e ao fornecer bens públicos. Na segunda, o governo usa os impostos e programas de gastos públicos para redistribuir a renda a grupos específicos, promovendo a igualdade. O governo estimula a estabilidade macroeconômica e o crescimento, por meio das políticas monetária e fiscal, reduzindo o desemprego e a inflação, enquanto estimula o crescimento econômico.

Gameiro, Moita e Moita (2018) também sustentam o aparecimento do Estado como uma entidade que exerce funções supletivas ou complementares em relação aos cidadãos, em razão desses serem incapazes de, por si próprio, prover adequadamente a satisfação das necessidades coletivas. Ademais, os autores também justificam nas falhas de mercado, ou seja, na existência de bens e serviços públicos, cujas características de produção ou de consumo impõem soluções por meio do setor público. Para Haj-Omar (2001), cabe ao Estado enfrentar essas falhas de mercados para alcançar a alocação eficiente de recursos e distribuir a renda de maneira mais equitativa entre os fatores de produção, garantindo o funcionamento do sistema capitalista.

Rezende (2012) destaca que o crescimento populacional exerce efeito direto sobre o volume desses bens e serviços públicos, pois um maior número de habitantes implica a necessidade de expansão, por exemplo, dos serviços de segurança, o aumento do número de escolas, bem como a ampliação dos serviços assistenciais e de saúde pública. Musgrave e Musgrave (1989) também já tinham relacionado o crescimento dos gastos públicos a mudanças populacionais, uma vez que alterações na taxa de crescimento populacional geram variações na distribuição da idade, que refletem nos gastos com educação e cuidados com o idoso.

A atividade financeira, portanto, é dotada de uma função fiscal voltada para a arrecadação, a gestão e a aplicação de recursos e de uma função extrafiscal ou regulatória, que visa obter resultados econômicos, sociais e políticos (ABRAHAM, 2021; SANCHES, 1993). Além disso, a mobilidade populacional influencia a necessidade de serviços públicos, levando ao crescimento de novas cidades e resultando em demandas por mais estruturas públicas municipais. Importante destacar que o processo de urbanização também aumentou a necessidade de infraestrutura e de serviços públicos, pois dele surgem necessidades que não estavam presentes em um ambiente rural (MUSGRAVE; MUSGRAVE, 1989).

Como esses bens e serviços públicos, materializados, por exemplo, em atividades relacionadas à justiça e segurança, são, em regra, produzidos pelas repartições públicas, o Estado deve funcionar como um meio para proporcionar satisfação e bem-estar, mediante uma

organização, propícia ao regime de liberdade, prosperidade e justiça (CREPALDI; CREPALDI, 2013; KOHAMA, 2016; SANCHES, 1993).

Assim, o Estado tem o objetivo de proporcionar bem-estar social, pondo à disposição de seus governados os bens e serviços necessários (MARQUES, 2015; SANCHES, 1993). No Brasil, o art. 175 da CF/1988 dispõe que a prestação de serviços públicos é de responsabilidade do Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre por meio de licitação.

Também nessa direção, Pascoal (2019) defende a realização do bem comum como tarefa do Estado, concretizada por meio do atendimento das necessidades públicas: segurança, educação, saúde, previdência, justiça, defesa nacional, emprego, diplomacia, alimentação, habitação, transporte, lazer, etc.

Destaque-se que, no caso brasileiro, segundo Abraham (2021), se enfrenta a difícil tarefa de equalizar limitações financeiras e dificuldades de gestão pública com a necessidade de desenvolver a economia, extirpar a pobreza e as desigualdades, fomentar a livre-iniciativa, tudo isso de forma justa e solidária e sem violar os direitos dos indivíduos nem os valores sociais.

Nesse sentido, Musgrave (1959) conceitua como finanças públicas, esse complexo de problemas que giram em torno do processo de despesa e receita do governo. Para Crepaldi e Crepaldi (2013) as finanças públicas seriam o conjunto de atos que o Estado pratica na obtenção, na gestão e na aplicação dos recursos financeiros de que necessita para atingir os seus fins.

Para Marques (2015), as finanças públicas compreendem a formulação de teorias, de modelagens e instrumentação técnica que explica, organiza e faz gerir o dinheiro e o patrimônio públicos, de forma a atender as demandas sociais em níveis cada vez mais exigentes de aperfeiçoamentos. Gameiro, Moita e Moita (2018), de modo sucinto, designam de finanças públicas os fenômenos financeiros relativos às receitas e às despesas do Estado, consubstanciados no seu orçamento.

As finanças públicas de um país se fundamentam na obtenção, distribuição, utilização e controle dos recursos financeiros do Estado, estando orientadas para a gestão das operações relacionadas com a receita, a despesa, o orçamento e o crédito público, visando municiar os agentes públicos de elementos necessários à formulação da política financeira do Estado (HARADA, 2021; MATIAS-PEREIRA, 2017; SANCHES, 1993).

Segundo Lima (2015, p. 2):

as finanças públicas são um daqueles assuntos que ficam na fronteira entre a política e a economia. A matéria lida com decisões que têm impactos significativos sobre a renda

disponível das pessoas e das empresas, como a tributação, o acesso maior ou menor a bens e serviços, por meio dos gastos públicos, e a distribuição da arrecadação e dos gastos entre pessoas, grupos e regiões do país.

Como qualquer entidade, o Estado precisa administrar seus gastos e saber se terá recursos financeiros suficientes para financiá-los, identificando a origem de suas receitas e toda a programação de despesas que irá realizar (ABRAHAM, 2021). Pode-se dizer que a atividade financeira estatal é o conjunto de ações do Estado para a obtenção de receita e realização dos gastos para o atendimento das necessidades públicas (CARNEIRO, 2020).

Para Piscitelli (2021) a atividade financeira do estado é representada pelo conjunto de ações desempenhadas visando à obtenção de recursos para seu sustento e a respectiva realização de gastos para a execução de necessidades públicas. Nesse contexto, um dos pilares é o orçamento público, peça responsável pela delimitação das receitas e despesa em um dado exercício.

### 2.1.1 Orçamento público

A necessidade de orçar é tão antiga quanto a humanidade, sendo que modernamente o planejamento e o controle dos resultados na administração de empresas privadas, órgãos do governo, instituições de caridade e quaisquer outros empreendimentos coletivos se materializa no orçamento (LUNKES, 2003; QUEIROZ; ESPEJO; MENDIETA, 2022). Apesar de existirem vestígios de práticas orçamentárias até mais antigas que a origem do dinheiro, as raízes do orçamento, como instituto formal, se situam na Idade Média, vinculadas a questões relacionadas às finanças públicas (GONTIJO, 2004; LUNKES, 2003).

O primeiro documento relacionado ao orçamento público seria uma notificação da cobrança de um tributo extraordinário emitida por Afonso VI, monarca espanhol, em 1091 (GONTIJO, 2004). Por outro lado, parte da doutrina considera que o embrião do orçamento público surgiu na Inglaterra, em 1215, com a *Magna Carta* (CREPALDI; CREPALDI, 2013; GIACOMONI, 2021; GONTIJO, 2004).

Conforme destaca Vincent (2012), essa *Magna Carta* refletia uma situação em que o rei era suspeito de manipular os tribunais para aumentar seus próprios lucros. O documento define o que poderia constituir necessidade real para um senhor tomar uma "ajuda" ou imposto obrigatório de seus homens livres (cláusulas 12 e 15, permitindo apenas três dessas obrigações, resgatar o corpo de um senhor, fazer seu filho mais velho cavaleiro e o casamento de sua filha mais velha).

O Parlamento inglês aos poucos foi estabelecendo um planejamento de gastos formal e, a partir de 1822, o Chanceler do Erário passou a apresentar ao Parlamento uma exposição que fixava a receita e a despesa para cada exercício financeiro. Assim, a elaboração orçamentária é inserida em um processo legislativo que visa compartilhar, entre o governo e o parlamento, a decisão sobre onde, quando e como serão alocados os recursos públicos (ALVES, 2015; GRIFFIN, 2012; GIACOMONI, 2021; PIRES; MOTTA, 2006).

A origem do termo orçamento estaria atrelada a uma bolsa de tecido chamada *fiscus* e utilizada pelos antigos romanos para coletar os impostos. A tesouraria do Reino Unido, no início da idade média, era conhecida como *fisc*. A palavra latina *bulga* teria originado, no francês antigo, *bougette*, que significa bolsa pequena, diminutivo de *bouge*: pasta de couro. Posteriormente, o termo se incorporaria ao vocabulário inglês como *budget*, relacionado à mala de couro que o chanceler britânico levava ao Parlamento para apresentar as necessidades de recursos e despesas do Governo (CREPALDI; CREPALDI, 2013; GONTIJO, 2004; LUNKES, 2003; PIRES; MOTTA, 2006).

O orçamento é fundamental para os planejadores, pois fornece os recursos financeiros necessários para implementar seus planos. Sem alocação adequada de recursos no processo orçamentário, o planejamento pode não ser implementado ou mesmo ficar inviável. Além disso, o orçamento pode ser visto como um acordo entre o Estado, o contribuinte e o Parlamento, que permite o alcance de objetivos e metas por meio de atividades e projetos aprovados (MATIAS-PEREIRA, 2017; PIRES; MOTTA, 2006; SANCHES, 1993).

Musgrave e Musgrave (1989) destacam que a política orçamentária envolve uma série de objetivos distintos, que acabam se sobrepondo na prática. Isso dificulta um desenho político eficiente, ou seja, um desenho que faça justiça aos seus diversos objetivos. Também nessa linha, Silva (2011) afirma que o orçamento é estudado sob vários aspectos, destacando quatro deles: aspectos político, jurídico, econômico e financeiro.

O aspecto político diz respeito ao Plano de Governo ou Programa de Ação do grupo que detém o Poder e foi escolhido pela população durante o processo eleitoral. Já o aspecto jurídico define a Lei Orçamentária no conjunto de leis do país. O aspecto econômico é resultado da evolução das características políticas do orçamento, como peça fundamental ao cumprimento das finalidades do Estado, resultando em uma maior produção com o menor gasto. Finalmente, o aspecto financeiro é caracterizado pelo fluxo monetário das entradas da receita e das saídas da despesa, como meio efetivo e normal da execução orçamentária (SANCHES, 1993; SILVA, 2011).

O orçamento é um instrumento da moderna administração pública e funciona como um ato preventivo e autorizativo das despesas que o Estado deve realizar em um exercício. Mais do que um documento técnico, o orçamento público revela um dos principais meios de atuação do governo, por meio de políticas públicas que visam atender às necessidades e aos interesses da sociedade, manifestando as suas prioridades mediante a realização de novos investimentos, manutenção das unidades administrativas, conservação do patrimônio público e a prestação de serviços públicos (ABRAHAM, 2021; ARAUJO; MONTEIRO; MORAIS, 2014; GERIGK; CLEMENTE, 2012; PIRES; MOTTA, 2006; SILVA, 2011).

A importância do sistema e do processo orçamentário brasileiro pode ser dimensionada pelo tratamento que o assunto recebe na Constituição Federal, que determina um encadeamento lógico e sistemático ao planejamento da ação governamental. Lima (2015) destaca que parte da doutrina aponta a lei do orçamento público como a mais importante do país para o cotidiano da Administração Pública depois da Constituição Federal.

Para Lima (2018), o orçamento público é o planejamento feito pela Administração Pública para atender os planos e programas de trabalho por ela desenvolvidos, durante determinado período, objetivando a continuidade e a melhoria quantitativa e qualitativa dos serviços prestados à sociedade. Harada (2021) defende que, no mundo moderno, o orçamento sempre reflete um plano de ação governamental.

O orçamento também é utilizado como um artefato de controle gerencial e como instrumento contábil que auxilia nos processos de planejamento (QUEIROZ; ESPEJO; MENDIETA, 2022). Assim, o orçamento público se configura como um instrumento de planejamento, gestão e controle financeiro fundamental no Estado Democrático de Direito que contempla a participação conjunta do Poder Executivo e do Legislativo, tanto na sua elaboração e aprovação, como também no controle da sua execução (ABRAHAM, 2021).

Pode-se observar uma ligação entre a evolução do orçamento e o desenvolvimento dos princípios democráticos, das liberdades individuais, da ideia da soberania popular e, por conseguinte, do triunfo dos sistemas representativos do Governo (PIRES; MOTTA, 2006; SILVA, 2011). Para Silva (2011) o estudo do orçamento pode ser dividido em dois aspectos: objetivo e subjetivo. O primeiro designa o ramo das Ciências das Finanças que estuda a Lei do Orçamento e o conjunto de normas que se refere à sua preparação, sanção legislativa, execução e controle. Já o segundo se constitui na faculdade adquirida pelo povo de aprovar *a priori*, por seus representantes legitimamente eleitos, os gastos que o Estado realizará durante o exercício.

A necessidade torna-se pública por uma decisão dos órgãos políticos. Portanto, o volume das despesas públicas, em última análise, resulta sempre de uma decisão política, porque a formulação do elenco de necessidades de uma sociedade, a serem satisfeitas pelo serviço público, é matéria que se insere no âmbito de atuação do poder político (HARADA, 2021; MATIAS-PEREIRA, 2017). O orçamento, portanto, também funciona como instrumento capaz de estabelecer rotinas da escolha pública por meio de procedimentos padronizados, classificações e regras (SCHICK, 1973). Exemplo disso pode ser encontrado na Lei nº 4.320/1964, que exige o registro contábil da receita e da despesa orçamentária de acordo com as especificações constantes da Lei de Orçamento e dos créditos adicionais.

Lima (2015, p. 102) destaca que “o drama do orçamento público é que pessoas gastam o dinheiro de outras pessoas”. O Estado necessita de recursos financeiros para viabilizar o funcionamento de serviços públicos demandados pela coletividade e o custeio dessas necessidades públicas realiza-se por meio da transferência de parcelas dos recursos dos indivíduos e das empresas para o governo ou por meio de empréstimos. Ademais, o governo só melhora o bem-estar geral se fornecer bens e serviços com um valor para a sociedade que exceda o seu custo (MATIAS-PEREIRA, 2017; MOSSO, 1999; SILVEIRA *et al.*, 2020).

De acordo com Silva (2011), dependendo do regime político, existem três tipos de orçamento: Legislativo, Executivo e Misto. No tipo legislativo, o orçamento é elaborado, votado e aprovado pelo Poder Legislativo, enquanto o Executivo o executa. Foi utilizado no Brasil durante a vigência da Constituição Federal de 1891. No tipo executivo, o orçamento é elaborado, aprovado, executado e controlado pelo Poder Executivo. Foi utilizado na Constituição brasileira de 1937. Por fim, no tipo misto, o orçamento é elaborado e executado pelo Poder Executivo, sendo votado e controlado pelo Poder Legislativo. O Brasil desde a CF de 1988 utiliza o tipo misto.

Harada (2021) liga a crescente atuação legislativa no campo orçamentário ao seu caráter de instrumento representativo da vontade popular. Matias-Pereira (2017) ressalta que o controle do poder é fenômeno básico da democracia e que esse controle não é feito somente pelo próprio poder, por meio de leis, decretos e normas, mas principalmente pela sociedade. Nessa linha, Oliveira e Teixeira (2019) observam que, nas sociedades democráticas, os gestores são selecionados pelo voto e escolhidos de acordo com a decisão do cidadão, detentor de direitos e deveres. No Brasil, as eleições são organizadas por um órgão especializado do Poder Judiciário da União, a Justiça Eleitoral.

## 2.2 Despesa pública

Segundo Kohama (2016), o orçamento apresenta-se como um instrumento de que o administrador público dispõe para equacionar o futuro em termos realísticos, nele se procura, por meio de um processo de elaboração, execução e avaliação de programas, previamente formulados, a melhor aplicação dos recursos financeiros disponíveis. Essa aplicação se materializa nas despesas públicas, que, segundo o autor, são os gastos fixados na lei orçamentária ou em leis especiais e destinados à execução dos serviços públicos e dos aumentos patrimoniais; à satisfação dos compromissos da dívida pública; ou ainda à restituição ou pagamento de importâncias recebidas a título de cauções, depósitos, consignações etc.

Silva (2011) define como despesa todos os desembolsos efetuados pelo Estado no atendimento dos serviços e encargos assumidos no interesse geral da comunidade, nos termos da Constituição, das leis, ou em decorrência de contratos ou outros instrumentos. A NBC TSP Estrutura Conceitual (CFC, 2016), que estabeleceu a estrutura conceitual para elaboração e divulgação de informação contábil de propósito geral pelas entidades do setor público, afirma, de maneira sintética, que a despesa corresponde a diminuições na situação patrimonial líquida da entidade não oriundas de distribuições aos proprietários. De acordo com Piscitelli e Timbó (2019), a despesa pública caracteriza um dispêndio de recursos do patrimônio público, representado essencialmente por uma saída de recursos financeiros, imediata, com redução de disponibilidades, ou mediata, com reconhecimento dessa obrigação.

A tendência à classificação é uma característica da racionalidade humana, pois possibilita melhor organização dos fatos e o seu entendimento (GIL, 2018). A existência de diferentes modelos orçamentários e das diversas perspectivas de classificação permitem uma ampla abordagem para pesquisas referentes ao uso do orçamento no controle gerencial das organizações (QUEIROZ; ESPEJO; MENDIETA, 2022).

Conforme ressalta Harada (2021), as preocupações em classificar as despesas públicas para melhor estudo e compreensão da matéria não são recentes, sendo “todas elas flutuantes e arbitrárias”, dependendo do enfoque a ser adotado. Todavia, não se pode negar que os métodos de classificação orçamentária evoluíram ao longo do tempo, com o objetivo de atender simultaneamente às diversas necessidades da informação (MARQUES, 2015).

A classificação das contas públicas é um processo orçamentário que tem como objetivos, entre outros: permitir a formulação e execução adequada de programas de trabalho, facilitar a votação e aprovação dos orçamentos pelos Legislativos, estabelecer responsabilidades individuais

pela execução e permitir comparação dos programas, entre programas (MACHADO JÚNIOR, 1962). Uma dessas classificações visa dar indicações sobre os efeitos que o gasto público na economia e é constituída por duas categorias econômicas: despesas correntes e despesas de capital (GIACOMONI, 2021). A Lei nº 4.320/1964, que estabelece as normas gerais sobre orçamento, utiliza essa classificação nos arts. 12 e 13.

Nos termos do Manual Técnico de Orçamento, a principal distinção entre essas duas categorias reside no fato das despesas de capital contribuírem, diretamente, para a formação ou aquisição de um bem de capital (SOF, 2022). Fato que não ocorre com as despesas classificadas como correntes. A Portaria Interministerial nº 163/2001 divide cada categoria em 3 grupos de natureza de despesa (Grupos 1, 2 e 3 para despesas correntes; Grupos 4, 5 e 6 para despesas de capital), que representam agregados de elementos de despesa orçamentária com as mesmas características quanto ao objeto de gasto, conforme discriminado no Quadro 01:

Quadro 01: Grupos de Natureza de Despesa (GND)

<b>Grupo de Natureza da Despesa</b>	<b>Conceito</b>
<b>1 - Pessoal e Encargos Sociais</b>	Despesas orçamentárias com pessoal ativo, inativo e pensionistas, relativas a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência, conforme estabelece o caput do art. 18 da Lei Complementar 101, de 2000.
<b>2 - Juros e Encargos da Dívida</b>	Despesas orçamentárias com o pagamento de juros, comissões e outros encargos de operações de crédito internas e externas contratadas, bem como da dívida pública mobiliária.
<b>3 - Outras Despesas Correntes</b>	Despesas orçamentárias com aquisição de material de consumo, pagamento de diárias, contribuições, subvenções, auxílio-alimentação, auxílio-transporte, além de outras despesas da categoria econômica “Despesas Correntes” não classificáveis nos demais grupos de natureza de despesa.
<b>4 - Investimentos</b>	Despesas orçamentárias com softwares e com o planejamento e a execução de obras, inclusive com a aquisição de imóveis considerados necessários à realização destas últimas, e com a aquisição de instalações, equipamentos e material permanente.
<b>5 - Inversões Financeiras</b>	Despesas orçamentárias com a aquisição de imóveis ou bens de capital já em utilização; aquisição de títulos representativos do capital de empresas ou entidades de qualquer espécie, já constituídas, quando a operação não importe aumento do capital; e com a constituição ou aumento do capital de empresas, além de outras despesas classificáveis neste grupo.

<b>6 - Amortização da Dívida</b>	Despesas orçamentárias com o pagamento e/ou refinanciamento do principal e da atualização monetária ou cambial da dívida pública interna e externa, contratual ou mobiliária.
----------------------------------	---

Fonte: adaptado do Manual Técnico de Orçamento (SOF, 2022)

Giacomoni (2021) afirma que a principal finalidade desses grupos é demonstrar importantes agregados da despesa orçamentária, como pessoal, juros, amortização da dívida, por exemplo. Porém, considera um equívoco colocá-las em um mesmo plano, lado a lado, pois constituem um conjunto híbrido: parte são típicas subcategorias econômicas – Investimentos e Inversões Financeiras – e parte são elementos responsáveis por parcelas importantes da despesa. As despesas com pessoal, por exemplo, participam tanto da produção de bens e serviços correntes (custeio) como da produção de bens de capital (investimento). Ribeiro (2011) destaca o fato de que órgãos com perfil mais voltado a execução de despesas, como é o caso da JE, se concentrarem nos grupos 1, 3 e 4, ou seja, pessoal e encargos sociais, outras despesas correntes e investimentos, respectivamente.

### 2.2.1 Despesa com pessoal

Com a Lei nº 7.800/1989, que foi a primeira Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), as despesas com “Pessoal e Encargos Sociais”, que eram classificadas nas Despesas de Custeio, nos termos do art. 13, da Lei nº 4.320/1964, passaram a compor os chamados grupos de natureza de despesa. Como visto anteriormente, esse status foi mantido pela Portaria Interministerial nº 163/2001, da Secretaria de Orçamento Federal (SOF) e da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), e suas alterações posteriores. O uso dessa classificação é obrigatório no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, para consolidação das contas públicas, elaboração das propostas orçamentárias e para a execução e controle da programação orçamentária.

A Lei Complementar nº 101/2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), reforça a necessidade de destacar as despesas com Pessoal e Encargos Sociais ao estabelecer controles e limites que são verificados quadrimestralmente, por meio do Relatório de Gestão Fiscal (RGF). Essa cultura de acompanhamento das contas públicas fortalece o controle social, principalmente em um grupo de despesa tão significativo na prestação dos serviços públicos à sociedade (COSTA *et al.*, 2019).

O Estado, como qualquer organização, necessita de capital humano para executar as suas finalidades, pois não é viável exercer suas funções sem as pessoas, portanto, é esperado que as despesas com pessoal sejam significativas (GOMES *et al.*, 2021). A CF/1988 já se preocupava com as despesas de pessoal e estabelecia algumas condições para a sua realização. No art. 169 da CF/1988 é possível ver, entre outros, preocupação com a existência de dotação orçamentária e o estabelecimento de limites. Esses limites de despesa com pessoal são regulados, atualmente, pela LRF.

Despesas com Pessoal, de acordo com o art. 18 da LRF, são os gastos com os ativos, os inativos e os pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência.

Como se pode observar, o elenco de situações que se enquadram como “despesas com pessoal” é bastante abrangente, envolvendo situações funcionais (ativos, inativos e pensionistas), espécie de vínculos (mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos) e natureza do serviço (civis, militares e de membros de Poder). Além disso, o conceito engloba quaisquer espécies remuneratórias, trazendo uma relação exemplificativa.

Portanto, o conceito de despesa com pessoal é independente da natureza do vínculo empregatício, ou seja, estão incluídos os gastos com servidores efetivos, cargos em comissão, celetistas, empregados públicos e agentes políticos (SANTOS; FERREIRA, 2017). O gasto com pessoal é um dos maiores componentes da despesa pública e representa um elemento-chave para uma gestão responsável, tendo em vista que a manutenção do funcionamento das entidades públicas está atrelada à alocação de recursos para essas despesas (GOMES *et al.*, 2021; PROFILI, 2021; SILVA; MORAES; MAIA FILHO, 2021; SOUZA; SILVA; CAMARA, 2018).

Atualmente, dentre as situações classificadas como despesas com Pessoal e Encargos Sociais (GND 1), está o elemento de despesa 96, com o título de “Ressarcimento de Pessoal Requisitado”, que é utilizado para ressarcir o órgão ou entidade de origem quando o servidor pertencer a outras esferas de governo ou a empresas estatais não-dependentes.

### 2.2.2 Ressarcimento de pessoal requisitado

O ressarcimento de pessoal requisitado possui fundamento legal no art. 93 da Lei nº 8.112/1990, que ao dispor sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais, permite o exercício de servidor em outro órgão ou entidade dos Poderes da União, dos Estados, ou do Distrito Federal e dos Municípios, para exercício de cargo em comissão ou função de confiança; e em casos previstos em leis específicas.

A Lei nº 8.112/1990 não traz uma definição explícita sobre a requisição de pessoal. Coube ao Decreto nº 10.835/2021 definir requisição como o ato irrecusável, em que o agente público requisitado passa a ter exercício no órgão ou na entidade requisitante, sem alteração da lotação no órgão ou na entidade de origem.

Nos termos do Decreto nº 10.835/2021, essas requisições só podem ser realizadas por órgão ou entidade que possua prerrogativa expressa de requisitar agentes públicos, não havendo prejuízo da remuneração ou do salário permanente do agente público, incluídos encargos sociais, abono pecuniário, gratificação natalina, férias e adicional de um terço. Além disso, a requisição será concedida por prazo indeterminado, exceto se houver disposição legal em contrário, e não poderá ser encerrada por ato unilateral do órgão ou da entidade requisitada.

A Lei nº 6.999/1982, que dispõe sobre a requisição de servidores públicos pela Justiça Eleitoral, estabelece o prazo de 1 (um) ano, prorrogável, a essas requisições. O limite de prorrogações dessas requisições é estabelecido pela Resolução TSE nº 23.523/2017 em mais 4 (quatro) períodos de 1 (um) ano. Ademais, A Lei nº 6.999/1982 e a Resolução TSE nº 23.523/2017 permitem requisição de outros servidores pelo prazo máximo e improrrogável de 6 (seis) meses, no caso de acúmulo ocasional de serviço.

Para fins desse trabalho, consideram-se requisitados os servidores e/ou empregados não integrantes do quadro próprio, excluídos os ocupantes de cargos em comissão e funções de confiança, em consonância com a Resolução do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) nº 102/2009. A Resolução do CNJ de nº 102/2009 é um dos instrumentos normativos que regula as ações de transparência nas ações do Poder Judiciário. Seu objetivo é regulamentar a publicação de informações alusivas à gestão orçamentária e financeira, aos quadros de pessoal e respectiva estrutura remuneratórias dos tribunais e conselhos. Com isso, visa padronizar a apresentação das informações, de modo a conferir inteligibilidade e comparabilidade, se constituindo em mecanismo de controle social.

O Anexo VII da Resolução CNJ de nº 102/2009 trata requisitados de maneira ampla, incluindo aqueles em exercício no órgão mediante requisição, cessão, exercício temporário ou qualquer outra forma que tenha ressarcimentos contabilizados no elemento de despesa 96 – Ressarcimento de Despesas de Pessoal Requisitado.

De acordo com a Portaria Interministerial nº 163/2001 são classificadas no elemento 96 – Ressarcimento de Despesas de Pessoal Requisitado, as despesas orçamentárias com ressarcimentos realizadas pelo órgão ou entidade de origem quando o servidor pertencer a outras esferas de governo ou a empresas estatais não-dependentes e optar pela remuneração do cargo efetivo, nos termos das normas vigentes. Ou seja, nesse elemento são contabilizados reembolsos aos órgãos de origem de servidores que estão exercendo suas atividades em outros órgãos, dentro dos parâmetros estabelecidos na legislação.

Para fins de classificação a ser utilizada na execução orçamentária e financeira, o Manual Técnico de Orçamento estabelece que todas as despesas relativas a ressarcimento de pessoal requisitado deverão ser contabilizadas, exclusivamente, no elemento de despesa 96 – Ressarcimento de Despesas de Pessoal Requisitado, observando-se o Grupo de Natureza de Despesa (1 - Pessoal e Encargos Sociais ou 3 - Outras Despesas Correntes). Para despesas com pessoal, esse elemento é desdobrado em dois subelementos conforme o Quadro 02:

Quadro 02: Desdobramento do elemento 96 - GND 1

<b>Classificação orçamentária</b>	<b>Título</b>	<b>Finalidade</b>
31.9X.96.01	Pessoal requisitado de órgãos da administração pública federal.	Ressarcimento de pessoal requisitado quando envolver órgãos da administração pública federal.
31.90.96.02	Pessoal requisitado de outros entes - estados, municípios e DF.	Ressarcimento de pessoal requisitado quando envolver órgãos que não integram a administração pública federal (estados, municípios e DF).

Fonte: adaptado do Manual Técnico de Orçamento (SOF, 2022)

Portanto, os ressarcimentos de pessoal requisitado classificado no GND 1 – Pessoal e encargos sociais, são contabilizados, atualmente, em dois blocos. O primeiro, classificado no subelemento 01, destinado a ressarcir órgãos da administração pública federal, podendo constar na modalidade de aplicação direta ou na modalidade intraorçamentária; e o segundo, para os demais órgãos, de natureza estadual, municipal e distrital, que não integram a administração pública federal, no subelemento 02.

O processo orçamentário não é livre de conflitos, principalmente devido ao aumento de pressões sobre o orçamento, decorrentes da expansão de funções governamentais (GIACOMONI,

2021; SCHICK, 1973). Evidências desse potencial de conflito nas despesas com ressarcimento com pessoal requisitado podem ser visualizadas em movimentos normativos que visam restringir o uso indiscriminado desse instituto, como a regulamentação de limites para reembolso com cessões, requisições e movimentações para compor força de trabalho no âmbito da Administração Pública Federal (SOF, 2022).

O estabelecimento desse limite orçamentário se junta a outras iniciativas, como a Lei nº 13.328/2016, que estabeleceu em 3 (três) anos o prazo de requisição de servidor público da administração pública federal direta, autárquica e fundacional para a Justiça Eleitoral. Após esse prazo, é facultada a permanência do servidor, por igual período, mediante manifestação formal de interesse do órgão requisitante e reembolso das parcelas de natureza permanente da remuneração ou salário já incorporadas, inclusive das vantagens pessoais, da gratificação de desempenho a que fizer jus no órgão ou entidade de origem e dos respectivos encargos sociais.

O prazo máximo de 3 (três) anos para administração federal também foi incorporado pela Resolução TSE nº 23.523/2017. Importante destacar que, nos termos do § 1º, do art. 4º, a possibilidade de reembolso em decorrência de servidor público da administração pública federal direta, autárquica e fundacional ultrapassou esse prazo, seria, em tese, a única exceção à regra do ônus pelo salário ou remuneração do servidor requisitado ser do órgão de origem.

O Manual Técnico de Orçamento ressalta ainda a importância de iniciativas que permitam o pagamento mensal e regular dos ressarcimentos, evitando acúmulos no encerramento do exercício, o que dificulta o planejamento e o controle da despesa (SOF, 2022). Nesse sentido, a disponibilização regular de informações orçamentárias, além de contribuir para a diminuição da assimetria informacional, desempenha um papel importante nos sistemas de planejamento e controle, que será sempre o primeiro problema de qualquer processo orçamentário (IJIRI, 1983; JENSEN; MECKLING, 2008; SCHICK, 1973; ZIMMERMAN, 2015).

Conforme leciona Giacomoni (2021), a função de controle era exercida, inicialmente, por meio da própria elaboração do orçamento e, posteriormente, a ênfase do controle passou a ser dirigida à execução do orçamento, devido ao crescimento das funções executivas do governo. Atualmente, mecanismos de controle buscam medir e avaliar o desempenho da organização, bem como implementar ações corretivas, se necessário, assegurando a utilização eficiente e eficaz dos recursos para o cumprimento dos objetivos organizacionais (QUEIROZ; ESPEJO; MENDIETA, 2022).

Assim, no processo orçamentário, vão se criando ou expandido dispositivos e estratégias de controle para regular e conter conflitos (SCHICK, 1973). No contexto de ressarcimento de

pessoal requisitado, percebe-se a existência um esforço normativo que visa dificultar o seu uso indiscriminado, seja com uma barreira temporal seja com a imposição do ônus orçamentário-financeiro (BRASIL, 2016; SOF, 2022; TSE, 2017). Além disso, existe um esforço para apresentar medidas alternativas que visem superar a insuficiência da força de trabalho na JE em anos eleitorais, com preocupação nos reflexos orçamentários, financeiros e contábeis (TSE, 2022).

Portanto, busca-se, atualmente, que os sistemas de controle e acompanhamento sejam abrangentes, capazes de integrar medidas financeiras e não financeiras de custos e consequências das operações de uma entidade, bem como analisar e relatar os resultados interna e externamente, auxiliando, com isso, os tomadores de decisão a avaliar tendências e comparar as entidades (MOSSO, 1999; RECK; LOWENSOHN; NEELY, 2019).

É importante destacar, todavia, que esse controle pode não ser alcançado em tudo e que a contabilidade precisa adaptar-se para fornecer informações realmente úteis, uma vez que não existe uma única contabilidade que possa atender a todos os interesses, que são muito distintos (LOPES; MARTINS, 2005; MOSSO, 1999).

### **2.3 Justiça Eleitoral**

A criação da Justiça Eleitoral brasileira ocorreu, conforme assinalado por Velloso e Agra (2020), com o Código Eleitoral de 1932, sob inspiração do Tribunal Eleitoral tcheco, de 1920, idealizado por Hans Kelsen. Com isso, na visão de Machado (2018), buscava-se disponibilizar uma estrutura permanente responsável por cuidar da administração das eleições, dos conflitos daí decorrentes e da luta contra as fraudes eleitorais. Figueiredo (2013) considera que a estrutura de se atrelar o pleito eleitoral ao poder judiciário revelou-se em uma das mais bem sucedidas experiências do país.

A necessidade de uma jurisdição especializada da União é justificada em razão de problemas históricos relacionados principalmente a farsa eleitoral, a inautenticidade da representação política no Império e na República Velha e o controle das eleições pelos poderes locais (GOMES, 2021; GONÇALVES, 2018). Assim, por não está submissa aos Poderes Legislativo e Executivo, a Justiça Eleitoral tem uma posição que lhe assegura a autonomia para realização de todos os procedimentos necessários para a lisura das eleições (VASCONCELOS; SILVA, 2020; VELLOSO; AGRA, 2020).

O Código Eleitoral de 1932, ao regular em todo o País as eleições federais, estaduais e municipais, trouxe para a Justiça Eleitoral expressas atribuições administrativas para efetuar todas as funções eleitorais: alistamento eleitoral, campanha, votação, apuração dos votos, proclamação e diplomação dos eleitos – funções que antes eram exercidas pela Câmara (FIGUEIREDO, 2013; GOMES, 2021; SIQUEIRA NETO; FABRETTI, 2015).

A Justiça Eleitoral foi constitucionalizada em 1934 e extinta (juntamente com os partidos políticos) durante o Estado Novo, entre 1937 e 1945. Restabelecida pelo Decreto-Lei nº 7.586/1945, teve seu status constitucional devolvido em 1946. Desde então, foi prevista em todas as Constituições brasileiras (GOMES, 2021; MENDES; BRANCO, 2021; TENÓRIO, 2014).

Conforme constata Ferreira Filho (2020), a competência desse ramo do Judiciário gira em torno das eleições, que ela prepara, realiza e apura. Nos termos do art. 118 da CF/1988, são órgãos da Justiça Eleitoral: I – o Tribunal Superior Eleitoral; II – os Tribunais Regionais Eleitorais; III – os Juízes Eleitorais; IV – as Juntas Eleitorais.

A Justiça Eleitoral não possui um quadro próprio de magistrados, a despeito de possuir funcionários próprios. Parte dos julgadores é oriunda do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça, no caso do TSE, e do Tribunal de Justiça e Tribunal Regional Federal, no caso dos TREs. Pelo desempenho dessa função, os juízes recebem uma gratificação eleitoral (GONÇALVES, 2018; VELLOSO; AGRA, 2020).

### 2.3.1 Juntas Eleitorais

As juntas eleitorais existem desde a CF/1934, que as denominava Juntas Especiais. São órgãos colegiados de primeira instância, compostos de um juiz de direito, que as presidirá, e dois ou quatro cidadãos de notória idoneidade, nos termos do art. 36 do Código Eleitoral de 1965. Essas juntas têm a função de auxiliar os juízes eleitorais nos anos em que há a realização de eleições (VELLOSO; AGRA, 2020).

A função primordial das Juntas Eleitorais é realizar a apuração das eleições, resolvendo impugnações que lhe forem dirigidas. A elas cabe a expedição dos diplomas aos eleitos para os cargos municipais, que talvez seja ainda a atividade mais importante desempenhada pelas juntas (MACHADO, 2018). Com o uso das urnas eletrônicas, que dispensam a apuração manual dos votos, as Juntas Eleitorais perderam grande parte de suas funções (GONÇALVES, 2018; TENÓRIO, 2014).

### 2.3.2 Juízes Eleitorais

Órgãos de primeira instância da Justiça Eleitoral, são responsáveis por acompanhar as eleições para prefeitos e vereadores, julgar as ações que forem propostas relativas a estas eleições, formar e presidir as juntas eleitorais. Os juízes eleitorais acumulam estas funções com as outras que já exercem, exceto em algumas capitais e grandes cidades, no ano eleitoral. Ou seja, esses magistrados exercem, em regra, a jurisdição eleitoral e a jurisdição comum de modo cumulativo (GOMES, 2018; VELLOSO; AGRA, 2020).

Nos termos do art. 32 do Código Eleitoral (BRASIL, 1965), “cabe a jurisdição de cada uma das Zonas Eleitorais a um Juiz de Direito em efetivo exercício”. A expressão “juiz de direito” relaciona-se, historicamente, com a figura do “juiz estadual”. Assim, as funções de juízes eleitorais são desempenhadas pelos juízes de Direito da Justiça estadual (GOMES, 2021; KIMURA, 2012; TENÓRIO, 2014).

### 2.3.3 Tribunais Regionais Eleitorais

Os Tribunais Regionais Eleitorais são formados por sete membros, havendo um tribunal instalado na capital de cada Estado da Federação e no Distrito Federal, com jurisdição em todo o território da respectiva unidade federativa e com a incumbência de coordenar eleições e de atuar como segunda instância jurisdicional (VELLOSO; AGRA, 2020; GOMES, 2021).

O Tribunal Regional Eleitoral (TRE) é a instância originária nas eleições para os cargos de governador, senador, deputado federal, estadual ou distrital – sendo responsável, por exemplo, por efetuar o registro dos candidatos e julgar as ações eleitorais. Nas eleições municipais (prefeitos e vereadores), o TRE funciona como tribunal de segunda instância, julgando recursos contra decisões dos juízes eleitorais (GOLÇALVES, 2018). Além disso, o TRE também é responsável pelo controle das contas das campanhas políticas, exceto para o cargo de Presidente da República (VELLOSO; AGRA, 2020).

A composição da Justiça Eleitoral é singular, contando com a participação de juízes de outros tribunais e advogados (MENDES; BRANCO, 2021). Nos termos do artigo 120, § 1º, da CF/1988, os TREs são compostos de 7 juízes: a) dois desembargadores e dois juízes de direito do Tribunal de Justiça, escolhidos por voto secreto dos componentes do Tribunal de Justiça (TJ); b) um juiz do Tribunal Regional Federal (TRF) com sede na capital do Estado ou no Distrito Federal.

Se não houver TRF, um juiz federal. Em ambos os casos, a escolha se dará pelo TRF; c) dois juízes nomeados pelo Presidente da República dentre seis advogados de notável saber jurídico e idoneidade moral, indicados pelo TJ.

Tenório (2014) considera acentuada a força que os Tribunais de Justiça locais têm na composição dos TREs, pois seis de seus sete membros (dois desembargadores, dois juízes estaduais e os advogados a serem nomeados pelo presidente) são escolhidos pelos desembargadores, além da presidência do TRE ser exercida por um desembargador. Também nessa linha, Gonçalves (2018) sugere uma maior participação do Judiciário Federal, por meio de um outro membro indicado pelo Tribunal Regional Federal e que um dos advogados seja escolhido a partir de lista tríplice formulada por esta corte. Tenório (2014), além dessa ampliação de juízes federais, considera que o ingresso do Ministério Público nos TREs, por meio do quinto constitucional; a elaboração da lista dos advogados pela Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) e o exercício da presidência por qualquer magistrado de carreira, contribuiriam para evitar uma concentração excessiva do poder.

#### 2.3.4 Tribunal Superior Eleitoral

Criado pelo Código de 1932, o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) é o órgão de cúpula da Justiça Eleitoral, tem sede no Distrito Federal e jurisdição em todo o território nacional (MACHADO, 2018). Nos termos da CF/1988, suas decisões são irrecuráveis, salvo se contrariarem a própria Constituição, ou denegarem *habeas corpus* ou mandado de segurança.

O TSE funciona como instância originária nas eleições para Presidente e Vice-Presidente da República. Além disso, julga recursos de decisões dos Tribunais Regionais Eleitorais. É também no TSE que os partidos devem requerer seu registro, para poderem participar do rateio dos recursos do fundo partidário e ter acesso ao rádio e à televisão. Cabe ao TSE julgar ações para cancelar o registro de partidos que descumpram a Constituição ou a legislação eleitoral (GONÇALVES, 2018).

No caso de eleições para Presidente e Vice-Presidente da República é a instância única da Justiça Eleitoral para julgamento das lides respectivas. Suas decisões são recorríveis apenas ao Supremo Tribunal Federal (STF) nas hipóteses antes referidas e mencionadas no art. 121, § 3º, da CF/1988. O TSE delibera por maioria de votos, em sessão pública, com a presença da maioria de seus membros, mas caso se trate do julgamento de recursos que importem anulação geral de

eleições ou perda de diplomas, cassação de registro de partidos políticos, as decisões só poderão ser tomadas com a presença de todos os seus membros, conforme o artigo 19 do Código Eleitoral de 1965.

### 3 METODOLOGIA

Com o objetivo de identificar o panorama das requisições de servidores públicos no orçamento de despesa com pessoal e encargos sociais da Justiça Eleitoral, foi realizada uma pesquisa aplicada com o objetivo de gerar conhecimentos práticos e dirigidos à solução de problemas específicos. Quanto aos seus objetivos, esta pesquisa pode ser caracterizada como descritiva, que, busca especificar sistematicamente uma situação, um problema, um fenômeno, um programa, a fim de revelar sua estrutura, propriedades, comportamento, características e perfis, seja relacionado a pessoas, grupos, comunidades, processos, objetos ou qualquer outro fenômeno que se submeta a uma análise.

Foi utilizada a abordagem indutiva, que se destina a permitir que os significados surjam dos dados à medida que são coletados e analisados, a fim de identificar padrões e relacionamentos, bem como permitir uma ideia mais clara do que está acontecendo ou entender melhor a natureza do problema. Para isso, foram utilizados os relatórios exigidos pelos anexos IVa e VII da Resolução CNJ nº 102/2009. Esses relatórios representam fontes documentais secundárias, que correspondem a documentos indiretos, posteriores ao evento ou período a que se refere à pesquisa, como os bancos de dados, livros, catálogos de bibliotecas, biografias. Bishop e Kuula-Luumi (2017) lembram que, uma vez obtido, esse tipo de dado pode ser analisado posteriormente para fornecer conhecimento, interpretações ou conclusões.

A coleta dos dados se caracteriza como corte transversal (*cross-section*), tendo em vista que se objetiva detalhar as características e investigar sua incidência e correlação em um momento específico. Este trabalho buscou coletar informações referentes ao exercício financeiro de 2022. Essa escolha decorre do fato de se tratar de ano de realização de eleições gerais, que são realizadas simultaneamente em todo o país para eleger o presidente e o vice-presidente da República, os governadores e seus vices, senadores, deputados federais e estaduais. Supõe-se que esse cenário exija uma maior quantidade de força de trabalho.

O sujeito da pesquisa é a Justiça Eleitoral brasileira, composta por 28 Tribunais Eleitorais, 27 Tribunais Regionais Eleitorais com jurisdição nos Estados e no DF e o Tribunal Superior Eleitoral, com jurisdição em todo território nacional, conforme Quadro 03:

Quadro 03 - Características do sujeito da pesquisa

<b>Unidade Orçamentária</b>	<b>Abrangência</b>	<b>Sede do Tribunal</b>	<b>Qtde. Municípios*</b>	<b>Zonas Eleitorais**</b>	<b>Eleitorado</b>
TRE-AC	Acre	Rio Branco	22	9	588.433
TRE-AL	Alagoas	Maceió	102	42	2.325.656
TRE-AM	Amazonas	Manaus	62	60	2.647.748
TRE-BA	Bahia	Salvador	417	199	11.291.528
TRE-CE	Ceará	Fortaleza	184	109	6.820.673
TRE-DF	Distrito Federal	Brasília	1	20	2.900.123**
TRE-ES	Espírito Santo	Vitória	78	50	2.921.506
TRE-GO	Goiás	Goiânia	246	92	4.870.354
TRE-MA	Maranhão	São Luís	217	105	5.042.999
TRE-MT	Mato Grosso	Cuiabá	141	57	2.469.414
TRE-MS	Mato Grosso do Sul	Campo Grande	79	49	1.996.510
TRE-MG	Minas Gerais	Belo Horizonte	853	304	16.290.870
TRE-PA	Pará	Belém	144	100	6.082.312
TRE-PB	Paraíba	João Pessoa	223	68	3.091.684
TRE-PR	Paraná	Curitiba	399	186	8.475.632
TRE-PE	Pernambuco	Recife	185	122	7.018.098
TRE-PI	Piauí	Teresina	224	74	2.573.810
TRE-RJ	Rio de Janeiro	Rio de Janeiro	92	165	12.827.296
TRE-RN	Rio G. do Norte	Natal	167	60	2.554.727
TRE-RS	Rio G. do Sul	Porto Alegre	497	165	8.593.469
TRE-RO	Rondônia	Porto Velho	52	29	1.230.987
TRE-SC	Santa Catarina	Florianópolis	295	99	5.489.658
TRE-SP	São Paulo	São Paulo	645	393	34.667.793
TRE-SE	Sergipe	Aracaju	75	29	1.671.801
TRE-TO	Tocantins	Palmas	139	33	1.094.003
TRE-RR	Roraima	Boa Vista	15	8	366.240
TRE-AP	Amapá	Macapá	16	10	550.687
TSE	Brasil	Brasília	5570	2.637***	156.454.011

Fonte: Elaboração própria, com dados do IBGE (2022) e TSE (2022).

\* Incluídos o Distrito Federal e Distrito Estadual de Fernando de Noronha, que participam de todas as eleições, exceto as municipais.

\*\* Incluídos 697.078 eleitores que possuem domicílio eleitoral no exterior, vinculados à Zona Eleitoral do Exterior (ZZ) do TRE-DF.

\*\*\* Total de Zonas Eleitorais da JE, o TSE especificamente não possui Zonas Eleitorais.

Para identificar o panorama das requisições de servidores públicos no orçamento de despesa com pessoal e encargos sociais da Justiça Eleitoral, fez-se necessário um levantamento dos servidores requisitados na Justiça Eleitoral, que hoje estão disponíveis em listas nominais, nos portais de transparências dos Tribunais Eleitorais. Dentre as informações disponíveis nesses portais, estão as exigidas pela Resolução CNJ nº 102/2009, que regulamenta a publicação de informações alusivas à gestão orçamentária e financeira, aos quadros de pessoal e respectiva estrutura remuneratórias dos tribunais e conselhos. Foram coletadas as informações relativas aos Anexos IVa e VII dessa Resolução.

O Anexo IVa da Resolução CNJ nº 102/2009 apresenta os quantitativos de cargos efetivos, segregando entre os que estão vagos, os ocupados por servidores estáveis e os ocupados por

servidores não estáveis. Já o Anexo VII da Resolução CNJ nº 102/2009 contém a relação completa de servidores e/ou empregados não integrantes do quadro próprio, excluídos os ocupantes de cargos em comissão e funções de confiança. Condizente com essa regulamentação, a Resolução TSE nº 23.523/2017, impõe aos tribunais regionais eleitorais o dever de disponibilizar e manter atualizada, em seus portais da internet, em formato aberto, relação dos servidores requisitados.

Como técnica de trabalho, foi utilizada a pesquisa de quantitativa. Essa abordagem se caracteriza pela utilização da quantificação, seja na coleta de informações ou no tratamento dos dados e é instrumentalizada por meio de técnicas estatísticas, desde as mais simples – como, percentual, média, desvio-padrão – até as mais complexas, como coeficiente de correlação, análise de regressão e análises multivariadas.

Foram coletados dados quantitativos, como o Anexo IVa da Resolução CNJ nº 102/2009, e qualitativos, como o Anexo VII da Resolução CNJ nº 102/2009. Os dados qualitativos foram tratados em planilha eletrônica para extração das quantidades de servidores oriundos de outros órgãos e segregados por ente de origem, com o objetivo de fornecer comparabilidade com os demais dados e uma melhor compreensão sobre os fenômenos estudados.

Dado o propósito da pesquisa de verificar a dimensão orçamentária das requisições na JE, foi coletada a execução da despesa liquidada em 2022 no elemento de despesa 96 – Ressarcimento de Pessoal Requisitado, com dados obtidos no Portal Siga Brasil (<https://www12.senado.leg.br/orcamento/sigabrazil>) em 13 de janeiro de 2023. Essa escolha metodológica visa evidenciar o comportamento dos ressarcimentos no exercício financeiro mais próximo possível da coleta do quantitativo de pessoal, de modo a permitir uma melhor análise e interpretação dos dados.

A coleta ocorreu pelo “Painel Especialista”, na opção “Gráficos customizados”. Foram utilizados como filtros da pesquisa: “Ano Execução” 2022, “UO (Cod)” 14101 a 14128, “DESP GND (Cod)” 1, “Elemento Despesa (Cod)” 96, “Subelemento de Despesa (Cod)” e “Liquidado (R\$)”. Com isso foi gerado um relatório da despesa liquidada em Reais com Ressarcimento e Pessoal Requisitado nas Unidades Orçamentárias dos Tribunais Eleitorais no exercício de 2022. Esse relatório foi exportado para o Microsoft Excel para tratamento e análise.

Na apuração do quantitativo de cargos efetivos providos, as informações foram coletadas entre os dias 6 e 9 de dezembro de 2022, nos portais de transparência e prestação de contas dos Tribunais Eleitorais, que devem divulgar quadrimestralmente essas informações em atendimento ao disposto no Anexo IVa da Resolução CNJ nº 102/2009. Dos 28 Tribunais, 26 apresentaram

dados quadrimestrais, com base no mês de agosto 2022, exceto o TRE-RS e o TRE-AM que continham informações mensais para setembro e outubro de 2022, respectivamente.

Apesar de todos os Tribunais apresentarem as informações dentro da opção “Transparência e prestação de contas” em suas páginas na internet, é importante destacar que não há padronização nos *links* posteriores. Dependendo do Tribunal, a informação pode ser localizada, por exemplo, em “Relatórios CNJ”, “Gestão de Pessoas”, “Recursos humanos e remuneração” ou “Gestão da transparência”.

Foi possível identificar também que a estrutura de divulgação desse relatório está padronizada, o que não ocorre nos formatos utilizados para disponibilizá-lo. A maioria (17) compartilha apenas em formato PDF, enquanto outras disponibilizam o conteúdo também em outros formatos, como CSV, XLSX e RTF, e duas unidades divulgaram somente em XLSX. Essas observações também são, no geral, válidas para o Anexo VII.

A coleta dos dados do Anexo VII ocorreu inicialmente entre 6 e 9 de dezembro de 2022, com a coleta de informações de 27 unidades, pois o TRE-RR não tinha os dados publicados na época. Devido à ausência desses dados, novos esforços foram feitos nos dias 12 e 13 de dezembro para verificar se a falta dos dados era temporária. Como os dados ainda estavam ausentes, as informações foram solicitadas por meio do Serviço de Informação ao Cidadão (SIC) em 13 de dezembro. As informações foram disponibilizadas em 19 de dezembro.

Além disso, foram feitas solicitações, no dia 13 de dezembro, por meio do Serviço de Informação ao Cidadão (SIC), para obter a posição mais recente de quatro tribunais que tinham disponibilizados dados referentes ao primeiro semestre de 2022. Destes quatro tribunais, dois responderam à solicitação (TRE-RS e TRE-RJ) no mês de dezembro, enquanto dois outros (TRE-GO e TRE-MA) não forneceram informações até 13 de janeiro de 2023, quando uma última tentativa foi feita por meio dos portais de transparência. Com isso, a coleta final de dados incluiu informações de 28 tribunais que apresentaram informações relativas ao exercício 2022, sendo que 2 deles apresentam informações relativas ao primeiro semestre.

No que se refere a periodicidade, as informações do Anexo VII não apresentam a mesma padronização identificada no Anexo IVa. Somente 3 Tribunais apresentam informações quadrimestrais, ou seja, dados divulgados com a mesma periodicidade em ambos os Anexos. Dos demais, 12 tribunais fornecem informações mensais; 8 apresentam posição do momento da consulta, sem informações para períodos anteriores; 3 disponibilizam informações contínuas, ou seja, apresentam a posição do momento, mas permitem a busca por períodos anteriores e em 3 tribunais não foi possível definir a periodicidade de atualização de seus dados.

Apesar de todos os Tribunais apresentarem as informações dentro da opção “Transparência e prestação de contas” em suas páginas na internet, é importante destacar que não há padronização nos links posteriores. Dependendo do Tribunal, a informação pode ser localizada, por exemplo, em “Relatórios CNJ”, “Gestão de Pessoas”, “Recursos humanos e remuneração” ou “Gestão da transparência”.

As informações extraídas dos Anexos IVa e VII da Resolução CNJ nº 102/2009, foram consolidadas em uma planilha do Microsoft Excel. Da relação nominal constante no Anexo VII foi extraído o quantitativo de servidores requisitados separado por vínculo de origem: municipais estaduais ou distritais e federal). A essas informações, foram acrescentadas na planilha o eleitorado e a quantidade de zonas eleitorais, referente a outubro de 2022, disponível nas estatísticas eleitorais da JE (TSE, 2022), e a quantidade de municípios de cada jurisdição, obtido nas estatísticas do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2022). Ademais, foi adicionada à planilha a execução da despesa liquidada em 2022 no elemento de despesa 96 – Ressarcimento de Pessoal Requisitado, com dados obtidos no Portal Siga Brasil. Posteriormente, essas informações foram transportadas para planilha estatística Jamovi, a fim de realizar o teste de correlação.

Foi realizada a análise de Correlação de Spearman, que é uma medida estatística não-paramétrica que avalia a relação entre duas variáveis que não possuem distribuição normal, por meio da planilha eletrônica Jamovi (versão 2.3.21), de forma a correlacionar essa execução orçamentária do elemento de despesa 96 (Ressarcimento de Pessoal Requisitado) no exercício 2022 a características dos Tribunais Eleitorais que pudessem estar relacionadas: quantidade de requisitados, quantidade de cargos efetivos providos, eleitorado, quantidade de municípios da jurisdição e quantidade de Zonas Eleitorais, com a finalidade de buscar evidências relativas a força da relação entre esses fatores e os valores executados no Ressarcimento de Pessoal. Essa informação pode auxiliar processos de gestão relacionados a contratação de pessoal e distribuição de Zonas Eleitorais, por exemplo.

Antes de tentar verificar a correlação entre essas informações e a execução de despesas com ressarcimento de pessoal requisitado no exercício 2022, foi realizado o teste de Shapiro-Wilk para avaliar a normalidade dos dados. Como os dados não apresentaram normalidade, foi utilizada, por meio da planilha estatística Jamovi, a Correlação de Spearman, cujo coeficiente de correlação, representado pela letra grega rho ( $\rho$ ), varia de -1 a +1, permitindo a análise da direção e força das relações entre as variáveis, conforme tabela 01 (CORDER; FOREMAN, 2009).

Tabela 01: Força relativa do coeficiente de correlação de Spearman

Coeficiente de Correlação para uma Relação Direta	Coeficiente de Correlação para uma Relação Inversa	Força do Relacionamento das Variáveis
0.0	0.0	Nenhum/trivial
0.1	-0.1	Fraca/pequena
0.3	-0.3	Moderada/média
0.5	-0.5	Forte/grande
1.0	-1.0	Perfeita

Fonte: Adaptado de Corder e Foreman (2009)

No que concerne a aspectos éticos, a pesquisa utilizou dados de acesso público, que foram agregadas sem identificação individual de servidores, garantindo a privacidade e a proteção de dados. Bishop e Kuula-Luumi (2017) mostram a importância da existência de preocupações com questões éticas, mesmo com a utilização de dados secundários.

Considerando a impossibilidade de se utilizar remunerações específica dos requisitados, seja pela indisponibilidade de dados, por questões éticas ou em razão da rotatividade que é característica desse instituto, o que interfere no seu “custo de reposição”, foi feita a estimativa do custo anual mínimo de reposição desse pessoal por servidores de carreira da Justiça Eleitoral, utilizando como parâmetro os valores da Lei nº 11.416/2006, que dispõe sobre as carreiras dos servidores do Poder Judiciário da União. Utilizou-se como parâmetro a remuneração de ingresso da carreira de Técnico Judiciário, destinada a execução de tarefas de suporte técnico e administrativo, compatível com as atividades desempenhadas por servidores requisitados.

O Quadro 04 apresenta um resumo dos procedimentos metodológicos do presente trabalho. Partindo da área temática e do título, são recapitulados o problema e os objetivos constantes na seção 1 deste trabalho. A partir do problema que precisa ser resolvido, é apresentada uma síntese das escolhas metodológicas subjacentes à forma como serão coletados e analisados os dados com a finalidade de atender aos objetivos de pesquisa.

Quadro 04: Resumo metodológico da pesquisa

Tema	Gestão Orçamentária	
Título	Servindo a dois senhores? Um panorama sobre requisitados na despesa com pessoal da justiça eleitoral	
Problema de pesquisa	Qual é o panorama das requisições de servidores públicos no orçamento de despesa com pessoal e encargos sociais da Justiça Eleitoral?	
Objetivo geral	Identificar o panorama das requisições de servidores públicos no orçamento de despesa com pessoal e encargos sociais da Justiça Eleitoral.	
Objetivos específicos	<p>Comparar o quantitativo de servidores requisitados com o quantitativo de cargos efetivos e com fatores demográficos, como eleitorado e quantidade de municípios da jurisdição;</p> <p>Verificar a existência e o montante de ressarcimento aos órgãos de origem por parte dos Tribunais Eleitorais no exercício financeiro de 2022;</p> <p>Emitir um relatório com o diagnóstico situacional, com base nos achados da pesquisa.</p>	
Metodologia da pesquisa	Filosofia	Pragmatismo
	Abordagem	Indutiva
	Estratégia de pesquisa	Pesquisa documental
	Horizonte de tempo	Transversal ( <i>cross-sectional</i> )
	Natureza	Aplicada
	Objetivos	Descritiva
	Abordagem do problema (escolha metodológica)	Quantitativa
	Estratégia da pesquisa	Levantamento
	Coleta dos dados	Dados secundários brutos e dados secundários estruturados.
	População e amostra	Não probabilística: por disponibilidade de dados.
Análise de dados	Quantitativa	

Fonte: Elaborado pelo autor (2022), baseado em Saunders; Lewis e Thornhill (2019).

## 4 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Os resultados do presente estudo foram divididos em três etapas: primeiramente foi realizada uma análise do panorama entre o quantitativo de servidores requisitados e sua distribuição por Tribunais, municípios, eleitorado, zonas eleitorais e quantidade de cargos efetivos providos; no segundo momento foi verificada a existência de correlação entre esses fatores e a execução de despesa com ressarcimento de pessoal requisitado (elemento de despesa 96); finalmente, foi estimado o custo mínimo anualizado de substituição de servidores e/ou empregados não integrantes do quadro próprio por cargos de carreira, baseado na atual remuneração de Técnico Judiciário, de modo a auxiliar os gestores na avaliação da política de recomposição e distribuição da força de trabalho. As discussões dos resultados encontrados foram apresentadas em cada uma das etapas citadas.

### 4.1 Análise da distribuição de servidores requisitados

Inicialmente, buscou-se identificar a distribuição desses servidores de acordo com o ente federativo de origem: Municipal, Estadual ou do DF e Federal, conforme Gráfico 01:

Gráfico 01: Distribuição de servidores requisitados por origem.



Percebe-se, com o conteúdo do gráfico 01, uma maior concentração de servidores requisitados oriundos de órgãos municipais, 4460 ou 61,7%. Em seguida, tem-se 1831 ou 25,3% vindos de órgãos estaduais e do Distrito Federal (56), e 936 ou 13% com origem em órgãos federais. Esta distribuição pode ser explicada pela estrutura da JE vista no item 2.3, que a partir da estrutura central do Tribunal Superior, é regionalizada por meio da distribuição de competências nos Tribunais Regionais Eleitorais, que atendem o eleitorado em atividades locais, por meio das zonas, juízes e juntas eleitorais.

Para tentar entender essas diferenças, buscou-se identificar como ocorre a distribuição desses requisitados nas Unidades Orçamentárias, conforme se observa na Tabela 02.

Tabela 02: Distribuição de requisitados por Unidade Orçamentária.

<b>Unidade Orçamentária</b>	<b>Total de Requisitados</b>	<b>Requisitados de Órgãos Municipais</b>	<b>Requisitados de Órgãos Estaduais ou do DF</b>	<b>Requisitados de Órgãos Federais</b>
TSE	9	0	0	9
TRE-AC	60	22	34	4
TRE-AL	112	107	2	3
TRE-AM	179	141	29	9
TRE-BA	521	409	79	33
TRE-CE	321	252	18	51
TRE-DF	165	0	56	109
TRE-ES	108	84	16	8
TRE-GO	241	102	110	29
TRE-MA	150	132	11	7
TRE-MT	199	90	102	7
TRE-MS	182	96	59	27
TRE-MG	691	546	55	90
TRE-PA	289	237	39	13
TRE-PB	216	115	61	40
TRE-PR	194	97	77	20
TRE-PE	320	148	34	138
TRE-PI	74	38	11	25
TRE-RJ	166	62	24	80
TRE-RN	184	87	24	73
TRE-RS	328	269	18	41
TRE-RO	104	37	54	13
TRE-SC	144	131	1	12
TRE-SP	2026	1134	837	55
TRE-SE	114	90	11	13
TRE-TO	84	20	52	12
TRE-RR	25	8	12	5
TRE-AP	21	6	5	10

Fonte: Elaborado pelo autor (2023)

Observa-se uma distribuição heterogênea entre as unidades, que vai desde o TSE, que possui 100% da força de trabalho requisitada oriunda de servidores federais até o TRE-AL, que possui 2,68% de seus requisitados com origem em órgãos federais. Somente o TSE não possui Requisitados Municipais e Estaduais/DF, o que pode ser decorrente de diferenças estruturais de um Tribunal Superior em relação aos Tribunais Regionais, que atuam diretamente em suas unidades federativas.

Das 28 unidades, 17 possuem um percentual maior em requisitados municipais, 10 dessas com execução no elemento de despesa 96. Todas as 6 unidades que possuem mais requisitados estaduais possuem execução no elemento 96. Somente TSE, TRE-DF e TRE-AP possuem mais requisitados federais, sendo o TRE-AP o único a não possuir despesa com Ressarcimento entre os que tem prevalência de requisitados federais. O fato do TRE-AP possuir um percentual menor de requisitados federais em relação ao total de requisitados, quando comparado ao TSE e ao TRE-DF, pode ser um fator explicativo dessa diferença.

Também se buscou identificar como ocorreu a distribuição da execução orçamentária dos ressarcimentos de pessoal requisitado (elemento de despesa 96) nas Unidades Orçamentárias no exercício financeiro de 2022, conforme se observa no Tabela 03.

Tabela 03: Ressarcimento de Pessoal Requisitado por Unidade Orçamentária.

Unidade Orçamentária	Total de requisitados	Valor executado no elemento 96 – Ressarcimento de Pessoal Requisitado
TSE	9	R\$ 1.198.973,16
TRE-AC	60	R\$ 1.048.866,28
TRE-AL	112	R\$ 100.023,92
TRE-AM	179	R\$ 849.771,73
TRE-BA	521	R\$ 0,00
TRE-CE	321	R\$ 41.418,76
TRE-DF	165	R\$ 949.221,87
TRE-ES	108	R\$ 299.813,28
TRE-GO	241	R\$ 259.475,12
TRE-MA	150	R\$ 49.828,30
TRE-MT	199	R\$ 538.850,62
TRE-MS	182	R\$ 0,00
TRE-MG	691	R\$ 0,00
TRE-PA	289	R\$ 0,00
TRE-PB	216	R\$ 254.178,30
TRE-PR	194	R\$ 0,00
TRE-PE	320	R\$ 27.758,66
TRE-PI	74	R\$ 0,00
TRE-RJ	166	R\$ 0,00
TRE-RN	184	R\$ 13.901,16
TRE-RS	328	R\$ 2.689,83

TRE-RO	104	R\$ 891.041,56
TRE-SC	144	R\$ 0,00
TRE-SP	2026	R\$ 0,00
TRE-SE	114	R\$ 1.236.736,23
TRE-TO	84	R\$ 2.293.711,54
TRE-RR	25	R\$ 1.057.333,10
TRE-AP	21	R\$ 0,00

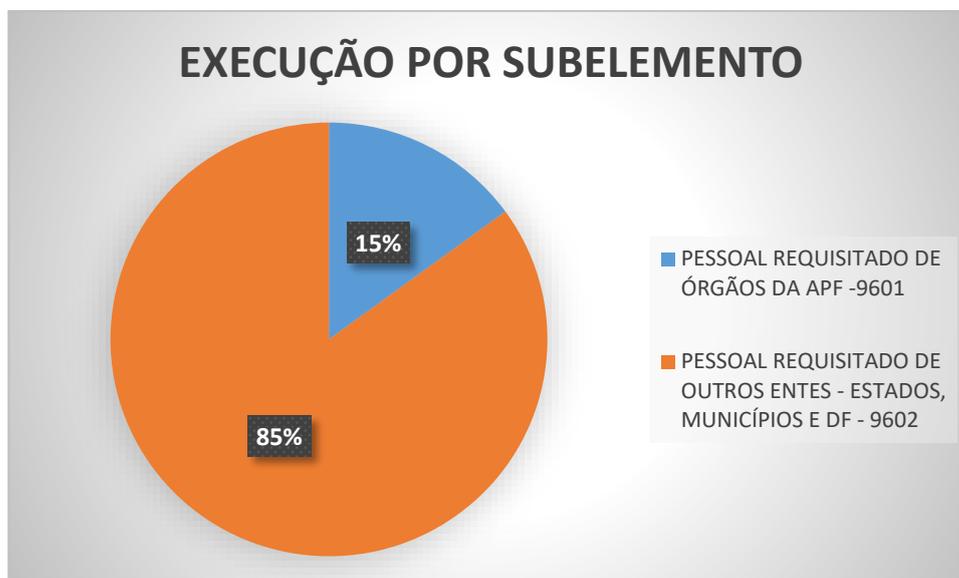
Fonte: Elaborado pelo autor (2023)

Quando se compara o valor executado no elemento 96 – Ressarcimento de Pessoal Requisitado, com a distribuição de requisitados por Unidade Orçamentária, apresentada na Tabela 02, é possível visualizar padrões de execução orçamentária bastante distintos, o que pode ser causado, entre outros fatores, pelas diferenças remuneratórias entre os níveis da federação. O TSE, por exemplo, possui somente requisitados de órgãos federais e uma execução média de R\$ 133 mil por servidor requisitado; enquanto o TRE-AL, que concentra requisição na esfera municipal possui uma média de R\$ 893 por requisitado. O TRE-TO, que possui a maioria de seus requisitados com origem estadual, executa um valor médio R\$ 27 mil por requisitado. Por outro lado, o TRE-SC, que possui uma concentração de requisitados municipais similar ao TRE-AL, não apresentou execução com ressarcimento no exercício 2022.

Parece existir uma tendência a ressarcir em unidades com mais servidores estaduais e federais. Não é possível afirmar, contudo, que isso se deve ao fato de servidores municipais serem devolvidos dentro do prazo, enquanto os estaduais e federais permanecem por tempo excessivo. O TRE-SP, por exemplo, que possui a maior quantidade de requisitados e não apresentou despesa liquidada com Ressarcimento de Pessoal no exercício 2022, tem 495 registros de servidores não integrantes do quadro próprio cujo início da cessão ocorreu até o exercício de 2012 (10 anos). Todavia, a ausência de informações sobre eventuais interrupções dessas requisições durante o período impossibilita descobrir o efetivo tempo em que esses servidores estiveram à disposição da JE. De qualquer modo, representa uma evidência de que podem existir situações em que os órgãos cedentes não exigem o ressarcimento a que teriam direito.

Uma possível explicação pode ser o fato de municípios, sobretudo os de menor porte, apresentarem estruturas de pessoal mais simples, com menos controles, e não exijam ressarcimento, mesmo quando devido. Secretarias de estados também podem apresentar o mesmo problema. Também não se pode descartar o fato da JE julgar as ações relativas a eleições ter algum efeito prático nesse comportamento. Isso leva a necessidade de verificar a distribuição da execução orçamentária no último exercício financeiro por subelemento de despesa, conforme Gráfico 02:

Gráfico 02: Distribuição da execução orçamentária no elemento 96 em 2022.



Fonte: Elaborado pelo autor (2023)

A distribuição percentual de despesa liquidada com pessoal exercício financeiro de 2022 dentro do elemento de despesa 96 apresenta valores muito próximos a distribuição do quantitativo de requisitados apresentado no gráfico 01, apesar de requisitar não gerar necessariamente o dever de ressarcir. 87% do pessoal requisitado tem origem em órgãos municipais, estaduais e no DF e 85% da execução dos ressarcimentos é destinada a pessoal requisitado de outros entes. No caso dos servidores requisitados com origem na Administração Pública Federal, que representam 15% dos requisitados, a execução corresponde a 13% da despesa liquidada no elemento 96. Uma medida que poderia auxiliar na melhoria do planejamento, acompanhamento e controle da despesa seria inclusão de um desmembramento nessa classificação orçamentária que permitisse a identificação do destino dos ressarcimentos pelo subelemento, se para municípios, estados ou DF.

O fato de despesas estarem concentradas no subelemento de despesa 96.02 (Pessoal requisitado de outros entes - estados, municípios e DF), destinado ao reembolso a outros entes (municípios, estados e DF), pode ser indicativo de uma maior dependência de requisitados em atividades locais, seja em zonas eleitorais ou secretarias de tribunais, o que pode ser melhor compreendido com o detalhamento da execução por unidade, conforme Tabela 04.

Tabela 04: Distribuição da execução orçamentária no elemento 96 em 2022

Unidade Orçamentária	Pessoal Requisitado de Órgãos Federais (96.01)	Pessoal Requisitado de Outros Entes – Estados, Municípios e DF (96.02)
TSE	27,45%	72,55%
TRE-AC	0,00%	100,00%
TRE-AL	0,00%	100,00%
TRE-AM	0,00%	100,00%
TRE-CE	0,00%	100,00%
TRE-DF	100,00%	0,00%
TRE-ES	0,00%	100,00%
TRE-GO	0,00%	100,00%
TRE-MA	100,00%	0,00%
TRE-MT	0,00%	100,00%
TRE-PB	0,00%	100,00%
TRE-PE	0,00%	100,00%
TRE-RN	0,00%	100,00%
TRE-RS	0,00%	100,00%
TRE-RO	0,00%	100,00%
TRE-SE	8,85%	91,15%
TRE-TO	9,86%	90,14%
TRE-RR	0,00%	100,00%
JE	14,97%	85,03%

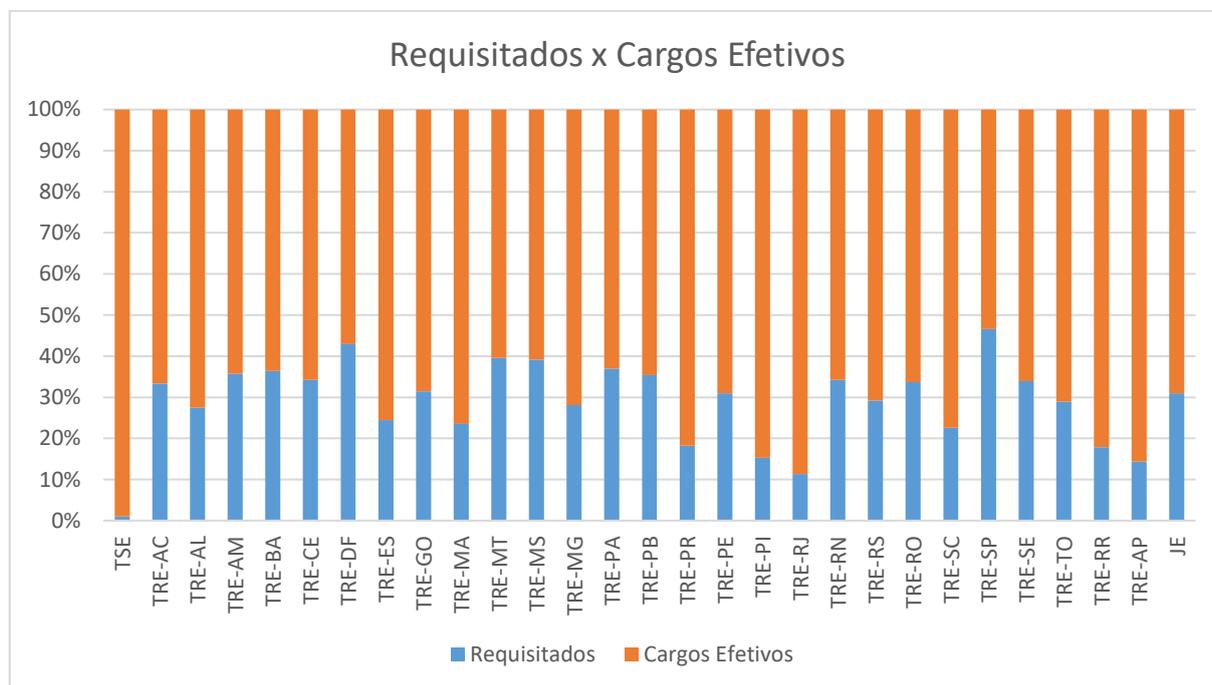
Fonte: Elaborado pelo autor (2023)

Dos 18 Tribunais que apresentaram despesas liquidadas em 2022, 13 (72,22%) executaram exclusivamente no 96.02, destinado ao reembolso a órgãos municipais, estaduais e do DF. 2 Tribunais (TRE-MA e TRE-DF) somente no 96.01, destinado ao reembolso a órgãos federais e 3 (TSE, TRE-SE e TRE-TO) apresentaram execução mista, ou seja, tiveram valores liquidados nos dois subelementos de despesa. Todas as regiões apresentaram Tribunais Eleitorais com movimentação no elemento de despesa 96: 7 no Nordeste, 5 no Norte, 4 no Centro-Oeste, 1 no Sudeste e 1 no Sul.

Importante notar o caso do TSE, que possui execução em ambos os subelementos, o que parece contradizer a informação da Tabela 02, que apresenta 100% requisitados com origem federal, o que pode ser devido, por exemplo, a erros na classificação orçamentária, na divulgação de requisitados ou mesmo possuir outra origem em situações não avaliadas nesse trabalho, como ocupantes de Cargo em Comissão que tenham optado pela remuneração do cargo de origem.

Também se buscou identificar a relação entre os cargos efetivos providos e os servidores requisitados, de modo a melhor compreender a composição da força de trabalho das unidades, conforme Gráfico 03.

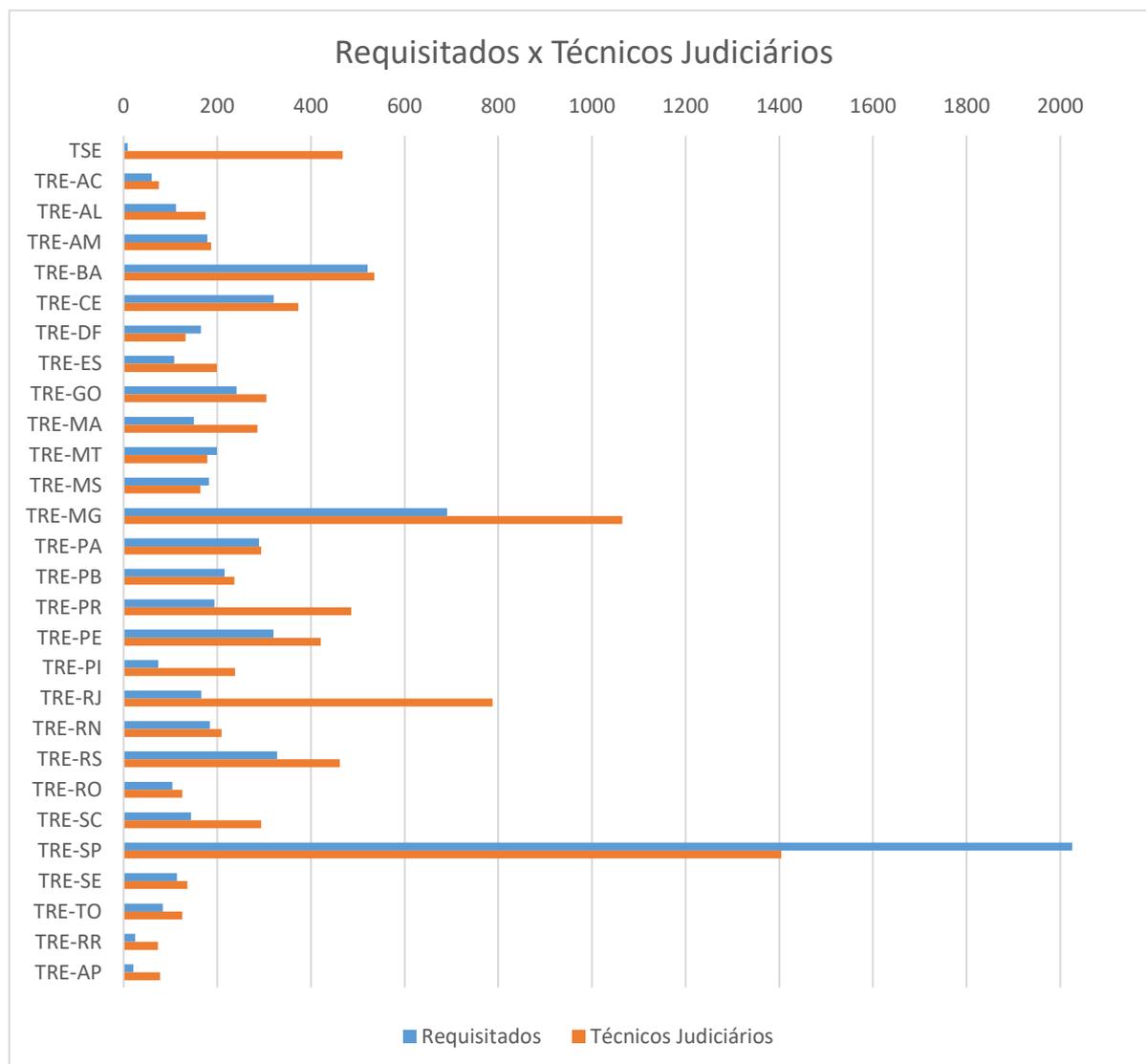
Gráfico 03: Quantitativo Requisitados x Quantitativo Cargos Efetivos



Fonte: Elaborado pelo autor (2023)

Os servidores requisitados representam, no geral, 30,99% da força de trabalho da JE. 13 unidades estão abaixo da média, com destaque para o TSE, com menos de 1% de requisitados. 15 unidades estão acima da média, com destaque para o TRE-SP, com 46,56%. Como a realização das atividades dos servidores requisitados estão ligadas a tarefas administrativas e na tentativa de compreender melhor essa dependência potencial, o Gráfico 04 busca evidenciar a relação entre requisitados e a cargos providos da carreira de Técnico Judiciário, que é destinada a execução de tarefas de suporte técnico e administrativo, compatível com as atividades desempenhadas por servidores requisitados.

Gráfico 04: Quantitativo Requisitados x Quantitativo Técnicos Judiciários



Fonte: Elaborado pelo autor (2023)

No geral, os servidores requisitados representam 75,97% em relação aos Técnicos Judiciários, ou seja, a cada 100 Técnicos, tem-se 76 requisitados. 16 Tribunais apresentam percentual superior a 70%, sendo que 4 unidades (TRE-DF, TRE-MT, TRE-MS e TRE-SP) possuem mais requisitados que Técnicos Judiciários. Esse fato tem potencial de causar problemas para os órgãos cedentes, como a falta de pessoal para atender às demandas internas. Além disso, a requisição de pessoal resulta em ônus financeiro para os órgãos cedentes, já que precisam remunerar seus funcionários mesmo quando estes são requisitados para trabalhar em outras instituições.

Do lado da JE isso representa uma instabilidade potencial, decorrente da necessidade de treinamento constante de uma força de trabalho rotativa, que pode não estar completamente

familiarizada com suas atividades, o que pode impactar na qualidade de serviço. Outro problema se relaciona ao fato de que uma devolução imediata desses servidores sem uma adequada reposição de pessoal poderia causar dificuldades nas atividades das unidades. Além disso, essas requisições podem resultar em custos crescentes, já que uma das consequências da permanência de servidores requisitados por períodos mais prolongados é o dever de ressarcir os órgãos de origem. Ademais, a JE também fica dependente da política salarial de outros órgãos, o que a longo prazo pode apresentar desvantagens do ponto de vista orçamentário e financeiro.

Para solucionar esses problemas, é importante que a JE busque soluções para tornar-se menos dependente de pessoal requisitado, como a realização de concurso público para contratação de mais funcionários próprios e investimentos na automação de tarefas administrativas e atendimento ao cidadão, com o fortalecimento de plataformas como o Sistema Eletrônico de Informações (SEI) e o E-título. Também se buscou identificar a relação entre a quantidade de requisitados e a quantidade de municípios de cada Unidade Orçamentária, conforme Tabela 05.

Tabela 05: Quantidade de Requisitados x Quantidade de municípios

<b>Unidade Orçamentária</b>	<b>Qtde municípios</b>	<b>Requisitados</b>	<b>Requisitados / Municípios</b>
TRE-AC	22	60	2,73
TRE-AL	102	112	1,10
TRE-AM	62	179	2,89
TRE-BA	417	521	1,25
TRE-CE	184	321	1,74
TRE-DF	1	165	165,00
TRE-ES	78	108	1,38
TRE-GO	246	241	0,98
TRE-MA	217	150	0,69
TRE-MT	141	199	1,41
TRE-MS	79	182	2,30
TRE-MG	853	691	0,81
TRE-PA	144	289	2,01
TRE-PB	223	216	0,97
TRE-PR	399	194	0,49
TRE-PE	185	320	1,73
TRE-PI	224	74	0,33
TRE-RJ	92	166	1,80
TRE-RN	167	184	1,10
TRE-RS	497	328	0,66
TRE-RO	52	104	2,00
TRE-SC	295	144	0,49
TRE-SP	645	2026	3,14
TRE-SE	75	114	1,52
TRE-TO	139	84	0,60
TRE-RR	15	25	1,67
TRE-AP	16	21	1,31
BRASIL	5570	7218	1,30

Fonte: Elaborado pelo autor (2023)

O Brasil possui 5.568 municípios, além do DF e do Distrito Estadual de Fernando de Noronha, vinculado ao estado de Pernambuco. Isso significa que existe uma grande diversidade de características, necessidades e demandas a serem atendidas pelos órgãos públicos, incluindo os Tribunais Regionais Eleitorais (TREs). O TRE-DF, por exemplo, apresenta uma relação requisitado/município muito distinta dos demais, uma vez que o seu território não pode ser desmembrado em municípios.

No geral, há 1,30 requisitado por município. O padrão mais repetido está no intervalo entre 1 e 2 requisitados por município, presente em 10 Tribunais Regionais, seguido por 8 unidades que apresentam menos de 1 requisitado por município; 5 estão no intervalo entre 2 e 3 e somente 2 possuem mais de 3 requisitados por município.

A estrutura da JE apresenta uma divisão própria de jurisdição por meio das Zonas Eleitorais, que não coincide com a quantidade de municípios. A quantidade de Zonas Eleitorais e sua relação com a quantidade de requisitados é apresentada na Tabela 06.

Tabela 06: Quantidade de Requisitados x Quantidade de Zonas Eleitorais

<b>Unidade Orçamentária</b>	<b>Zonas Eleitorais</b>	<b>Requisitados</b>	<b>Requisitados / Zonas Eleitorais</b>
TRE-AC	9	60	6,67
TRE-AL	42	112	2,67
TRE-AM	60	179	2,98
TRE-BA	199	521	2,62
TRE-CE	109	321	2,94
TRE-DF	20	165	8,25
TRE-ES	50	108	2,16
TRE-GO	92	241	2,62
TRE-MA	105	150	1,43
TRE-MT	57	199	3,49
TRE-MS	49	182	3,71
TRE-MG	304	691	2,27
TRE-PA	100	289	2,89
TRE-PB	68	216	3,18
TRE-PR	186	194	1,04
TRE-PE	122	320	2,62
TRE-PI	74	74	1,00
TRE-RJ	165	166	1,01
TRE-RN	60	184	3,07
TRE-RS	165	328	1,99
TRE-RO	29	104	3,59
TRE-SC	99	144	1,45
TRE-SP	393	2026	5,16
TRE-SE	29	114	3,93
TRE-TO	33	84	2,55
TRE-RR	8	25	3,13
TRE-AP	10	21	2,10
BRASIL	2637	7218	2,74

Fonte: Elaborado pelo autor (2023)

Verificou-se, no geral, uma média de 2,74 servidores requisitados por zona eleitoral. O padrão mais frequente foi identificado no intervalo entre 2 e 3 servidores requisitados por zona eleitoral, presente em 11 Tribunais Regionais. Em seguida, 7 unidades apresentaram entre 3 e 5 servidores requisitados por zona eleitoral, enquanto seis unidades apresentaram até 2 servidores requisitados por zona eleitoral. Por fim, três unidades apresentaram mais de 5 servidores requisitados por zona eleitoral.

Outro fator analisado foi o eleitorado vinculado a cada unidade, conforme Tabela 07.

Tabela 07: Quantidade de Requisitados x Eleitorado

<b>Unidade</b>	<b>Requisitados</b>	<b>Eleitorado</b>	<b>Requisitados por milhão</b>
TSE	9	156.454.011	0,06
TRE-AC	60	588.433	101,97
TRE-AL	112	2.325.656	48,16
TRE-AM	179	2.647.748	67,60
TRE-BA	521	11.291.528	46,14
TRE-CE	321	6.820.673	47,06
TRE-DF	165	2.900.123	56,89
TRE-ES	108	2.921.506	36,97
TRE-GO	241	4.870.354	49,48
TRE-MA	150	5.042.999	29,74
TRE-MT	199	2.469.414	80,59
TRE-MS	182	1.996.510	91,16
TRE-MG	691	16.290.870	42,42
TRE-PA	289	6.082.312	47,51
TRE-PB	216	3.091.684	69,86
TRE-PR	194	8.475.632	22,89
TRE-PE	320	7.018.098	45,60
TRE-PI	74	2.573.810	28,75
TRE-RJ	166	12.827.296	12,94
TRE-RN	184	2.554.727	72,02
TRE-RS	328	8.593.469	38,17
TRE-RO	104	1.230.987	84,49
TRE-SC	144	5.489.658	26,23
TRE-SP	2026	34.667.793	58,44
TRE-SE	114	1.671.801	68,19
TRE-TO	84	1.094.003	76,78
TRE-RR	25	366.240	68,26
TRE-AP	21	550.687	38,13
JE	7227	156.454.011	46,19

Fonte: Elaborado pelo autor (2023)

No geral, foi constatada uma média de 46,19 servidores requisitados por milhão de eleitores. O padrão mais comum foi identificado na faixa entre 26 e 50 servidores requisitados por milhão de eleitores, presente em 13 Tribunais. Em seguida, 7 unidades apresentaram uma média de 26 a 50 servidores requisitados por milhão de eleitores. Por fim, 5 unidades apresentaram mais

de 75 servidores requisitados por milhão de eleitores e 3 unidades apresentaram menos de 25 servidores requisitados por milhão de eleitores.

## 4.2 Análise de correlação

Foi realizada a análise de Correlação de *Spearman*, de forma a buscar fatores associados entre a estrutura dos Tribunais Eleitorais e a execução orçamentária do elemento de despesa 96 (Ressarcimento de Pessoal Requisitado), inclusive naquelas Unidades Orçamentárias cuja execução foi igual a zero. Nesta análise, a execução orçamentária foi comparada com as seguintes características: quantidade de requisitados, quantidade de cargos efetivos providos, eleitorado, quantidade de municípios da jurisdição e quantidade de Zonas Eleitorais, com a finalidade de buscar evidências relativas à associação entre esses fatores e os valores executados no Ressarcimento de Pessoal Requisitado, conforme Tabela 08.

Tabela 08: Matriz de Correlações de *Spearman*

	1	2	3	4	5	6	7	8	9
1 - Ressarcimento de Requisitados 2022	—								
2 - Eleitorado	-0.361	—							
3 - Cargos Providos	-0.468*	0.966***	—						
4 - Requisitados Total	-0.366	0.625***	0.667***	—					
5 - Requisitados de Órgãos Federais	-0.346	0.528**	0.544**	0.655***	—				
6 - Requisitados de Órgãos Estaduais e do DF	-0.158	0.169	0.195	0.617***	0.413*	—			
7 - Requisitados de Órgãos Municipais	-0.392*	0.585**	0.642***	0.854***	0.350	0.291	—		
8 - Quantidade de Zonas Eleitorais	-0.588**	0.750***	0.835***	0.827***	0.572**	0.370	0.828***	—	
9 - Quantidade de Municípios	-0.319	0.790***	0.850***	0.536**	0.342	0.148	0.582**	0.677***	—

Nota: \*  $p < .05$ , \*\*  $p < .01$ , \*\*\*  $p < .001$

Fonte: Dados da pesquisa (2023)

De acordo com o teste de *Spearman*, a execução orçamentária com Ressarcimento de Pessoal Requisitado apresentou relação inversa com todas as variáveis analisadas, ou seja, quanto maior a quantidade de requisitados, a quantidade de cargos efetivos providos, o eleitorado, a quantidade de municípios da jurisdição e a quantidade de Zonas Eleitorais, menor é o valor da despesa liquidada no elemento de despesa 96 - Ressarcimento de Pessoal Requisitado. Isso sugere

que quanto maior o porte do Tribunal Eleitoral maior é a possibilidade de não necessitar executar despesas com o elemento de despesa 96, Ressarcimento de Pessoal Requisitado.

Essas relações variam de uma força fraca, no caso de Requisitados de Órgãos Estaduais e do DF (-0.158), a uma força forte (-0.588), na Quantidade de Zonas Eleitorais. As demais apresentam força moderada. Destaque-se as correlações que apresentaram significância estatística: A primeira foi correlação negativa moderada (-0.468), a um nível de significância de 0,05, entre cargos efetivos providos e execução orçamentária; e a correlação negativa forte (-0.588) entre execução orçamentária e Quantidade de Zonas Eleitorais, a um nível de significância de 0,01. Essas informações podem ser importantes em uma estratégia de ampliação de cargos efetivos providos e diminuição da dependência de servidores externos ao quadro, bem como em estudos sobre dimensionamento de Zonas Eleitorais.

Outra correlação que se mostrou significativa a um nível de 0,05 foi a entre Requisitados de Órgãos Municipais e a execução do elemento de despesa 96. Essa correlação negativa moderada (-0.392) se comunica com o achado apresentado na Tabela 03, de que parece haver uma tendência a ressarcir em unidades com mais servidores estaduais e federais requisitados.

O TSE se diferencia de demais Tribunais Eleitorais em diversos aspectos, sendo um dos mais notáveis o fato de não possuir Zonas Eleitorais, uma estrutura fundamental no funcionamento da JE, que se mostrou uma variável importante no primeiro teste. Essas particularidades podem ter influência nos resultados e análises realizadas. Com o objetivo de compreender melhor essas diferenças, optou-se por refazer a correlação dos dados, excluindo o TSE das análises, o que permite isolar os efeitos dessas particularidades e avaliar a correlação entre as variáveis em um contexto mais comparável entre os Tribunais Regionais Eleitorais. Os resultados dessas análises são apresentados na Tabela 09.

Tabela 09: Correlações de *Spearman* – excluído o TSE

	1	2	3	4	5	6	7	8	9
1 - Ressarcimento de Requisitados 2022	—								
2 - Eleitorado	0.490**	—							
3 - Cargos Providos	0.562**	0.966***	—						
4 - Requisitados Total	-0.315	0.625***	0.667***	—					
5 - Requisitados de Órgãos Federais	-0.319	0.528**	0.544**	0.655***	—				
6 - Requisitados de Órgãos Estaduais e do DF	-0.078	0.169	0.195	0.617***	0.413*	—			
7 - Requisitados de Órgãos Municipais	-0.346	0.585**	0.642***	0.854***	0.350	0.291	—		
8 - Quantidade de Zonas Eleitorais	0.561**	0.750***	0.835***	0.827***	0.572**	0.370	0.828***	—	
9 - Quantidade de Municípios	-0.450*	0.790***	0.850***	0.536**	0.342	0.148	0.582**	0.677***	—

Nota: \* p < .05, \*\* p < .01, \*\*\* p < .001

Fonte: Dados da pesquisa (2023)

Após o segundo teste o padrão de relação inversa das variáveis com a execução orçamentária com Ressarcimento de Pessoal Requisitado se manteve. Foram identificadas correlações negativas moderadas entre execução do elemento de despesa 96 e a quantidade de municípios (-0.450), a um nível de significância de 0,05, e o eleitorado (-0.490), a um nível de significância de 0,01, que também se comunica com a ideia de que Tribunais Eleitorais com maior porte, que atendem a um número maior de eleitores e um quantitativo maior de municípios, conseguem minimizar a execução de despesas com o elemento de despesa 96, Ressarcimento de Pessoal Requisitado.

Além disso, foram encontradas correlações negativas fortes entre os valores ressarcidos e a quantidade de zonas eleitorais (-0.561), a um nível de significância de 0,01, e com o quantitativo total de cargos providos (-0.562), a um nível de significância de 0,05, sugerindo que a organização e a distribuição de pessoal e das zonas eleitorais podem ser relevantes na determinação dos gastos com ressarcimento.

Portanto, com base no resultado do teste é possível afirmar que a execução orçamentária de Ressarcimento com Pessoal Requisitado (elemento de despesa 96) está associada a quantidade

de eleitores, cargos efetivos providos, zonas eleitorais e municípios vinculados ao Tribunal, de modo que tribunais que apresentam um quantitativo maior nesses fatores possuem menor necessidade de execução de despesas com reembolso aos órgãos de origem. Esses resultados são importantes para a compreensão da dinâmica financeira do elemento de despesa 96 na JE e podem ser utilizados como base para a tomada de decisões no que diz respeito ao planejamento de gestão de pessoas e da alocação de recursos orçamentários e financeiros.

### **4.3 Custo mínimo de substituição de Pessoal Requisitado**

Também foi calculado o custo mínimo, nas despesas com Pessoal e Encargos Sociais, de substituição dessas requisições de pessoal por servidores do Quadro da JE. Com isso, busca-se identificar uma dimensão financeira dessa dependência de pessoal de outros órgãos, o que se alinha com a preocupação com a insuficiência da força de trabalho na JE apresentada anteriormente nesse estudo.

Para o cálculo, utilizou-se a remuneração da carreira Técnico Judiciário, que é destinada à execução de tarefas de suporte técnico e administrativo, o que é compatível com as atividades desempenhadas pelos servidores requisitados. Os valores utilizados correspondem ao primeiro padrão da classe “A”, uma vez que essa é a remuneração de ingresso dos cargos de provimento efetivo da carreira.

Na escolha das rubricas, foram selecionadas aquelas a serem obrigatoriamente executadas no Grupo de Natureza de Despesa “Pessoal e Encargos Sociais” quando do ingresso novo servidor, e não relacionadas a características pessoais, como, por exemplo, titulação, existência de dependentes, anuênios e quinquênios. Portanto, além do Vencimento Básico (VB), inclui-se a Gratificação Judiciária (GAJ), que faz parte da remuneração de todos os cargos efetivos. Além disso, foram adicionados os valores das contribuições patronais destinadas ao Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) e à Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público (Funpresp).

A contribuição patronal para o RPPS é calculada até o teto do Regime Geral de Previdência Social (RGPS), atualmente em R\$ 7.507,49, com alíquota progressiva que varia de 15% a 28%, que corresponde ao dobro da contribuição dos servidores. Já a contribuição patronal para o fundo de previdência complementar (Funpresp-Jud), utiliza a alíquota de 8,5%, que é o percentual da inscrição automática para novos servidores. Essa alíquota é aplicada apenas à parcela da remuneração que excede o teto do RGPS.

É importante destacar que características pessoais podem interferir na remuneração do servidor, como, por exemplo, a existência de vantagens pecuniárias permanentes estabelecidas em lei e incorporadas antes do ingresso no novo cargo, escolaridade superior a exigência do cargo ou a participação em atividades de treinamento, que dão origem a adicionais de qualificação. Também existem valores pagos ao servidor que estão relacionados a outros Grupos de Natureza de Despesa, como os benefícios obrigatórios a servidores. Essas situações não serão consideradas nos cálculos por representarem rubricas que não serão necessariamente executadas ou não estarem vinculadas ao grupo de despesas com Pessoal e Encargos Sociais.

Portanto, pode ser utilizada a equação abaixo para encontrar o Custo Mínimo Mensal nas despesas com Pessoal e Encargos Sociais decorrente do ingresso de um novo servidor:

$$\text{Custo Mínimo Mensal} = \text{VB} + \text{GAJ} + \text{RPPS} + \text{FUNPRESP-JUD}$$

Onde:

VB = Valor do Vencimento Básico na Classe “A”, padrão 1, da carreira de Técnico Judiciário;

GAJ = Valor da Gratificação Judiciária na Classe “A”, padrão 1, da carreira de Técnico Judiciário;

RPPS = Valor da contribuição patronal para o Regime Próprio de Previdência Social, limitado ao teto do Regime Geral de Previdência Social;

FUNPRESP-JUD = Valor da contribuição patronal para a Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal do Poder Judiciário, oriundo de valores que excedentes ao teto do Regime Geral de Previdência Social.

Substituindo pelos valores atuais:

$$\text{Custo Mínimo Mensal} = \text{R\$ } 3.352,85 + \text{R\$ } 4.694,00 + \text{R\$ } 1.754,48 + \text{R\$ } 45,85 = \text{R\$ } 9.847,18$$

O custo mencionado foi anualizado para levar em consideração as férias (com o acréscimo do terço constitucional) e a gratificação natalina. Assim, permite-se um melhor planejamento orçamentário, pois o orçamento no Brasil segue o princípio da anualidade.

$$\text{Custo Mínimo Anualizado} = \text{R\$ } 9.847,18 \times 13,33 = \text{R\$ } 131.262,91$$

Para determinar o custo mínimo de reposição anual de servidores de carreira em relação servidores requisitados, o custo anualizado para um servidor foi multiplicado pelo quantitativo de servidores requisitados encontrado na coleta de dados.

$$\text{Custo Mínimo Anualizado Total} = \text{R\$ } 131.262,91 \times 7227 = \text{R\$ } 948.637.050,57$$

Esse valor foi subtraído da execução do elemento de despesa 96 no exercício 2022. Desse modo, é possível ter uma ideia da dimensão financeira da dependência de pessoal de outros órgãos na JE.

$$\text{Diferença} = \text{R\$ } 948.637.050,57 - \text{R\$ } 11.113.593,42 = \text{R\$ } 937.523.457,15$$

Esse montante representa um acréscimo de aproximadamente 15% no valor previsto para despesas com pessoal e encargos sociais na JE para 2023 (BRASIL, 2023), orçado em 6,3 bilhões, o que se torna um desafio para a gestão orçamentária da instituição, especialmente em cenários de restrições orçamentárias. Por isso, é importante que a instituição adote medidas para reduzir gradualmente sua dependência de servidores requisitados, levando em consideração esse cenário ao planejar os próximos concursos públicos e sua política de distribuição de cargos. A Tabela 10 apresenta os percentuais previstos de incremento na LOA para cobertura da estimativa de custo inicial de novos servidores deduzido o valor executado no elemento de despesa 96.

Tabela 10: Previsão incremento orçamentário na LOA para novos servidores

<b>Unidade</b>	<b>LOA 2023 – Pessoal e Encargos Sociais</b>	<b>Estimativa custo inicial – novos servidores</b>	<b>Execução 2022 – Elemento 96</b>	<b>% de incremento LOA 2023</b>
TSE	1.030.713.402	1.181.366	1.198.973	0,00%
TRE-AC	42.628.325	7.875.773	1.048.866	16,01%
TRE-AL	102.928.126	14.701.443	100.024	14,19%
TRE-AM	108.730.800	23.496.056	849.772	20,83%
TRE-BA	324.016.523	68.387.961	-	21,11%
TRE-CE	225.569.459	42.135.385	41.419	18,66%
TRE-DF	90.521.578	21.658.375	949.222	22,88%
TRE-ES	116.381.048	14.176.391	299.813	11,92%
TRE-GO	174.373.677	31.634.354	259.475	17,99%
TRE-MA	167.101.607	19.689.432	49.828	11,75%
TRE-MT	108.591.693	26.121.313	538.851	23,56%
TRE-MS	105.194.963	23.889.844	-	22,71%
TRE-MG	594.230.789	90.702.651	-	15,26%
TRE-PA	168.990.133	37.934.973	-	22,45%
TRE-PB	141.005.283	28.352.782	254.178	19,93%
TRE-PR	305.744.014	25.464.999	-	8,33%
TRE-PE	256.000.032	42.004.122	27.759	16,40%
TRE-PI	148.780.581	9.713.453	-	6,53%

TRE-RJ	487.904.691	21.789.638	-	4,47%
TRE-RN	133.960.287	24.152.370	13.901	18,02%
TRE-RS	293.109.538	43.054.225	2.690	14,69%
TRE-RO	71.961.372	13.651.340	891.042	17,73%
TRE-SC	186.940.678	18.901.855	-	10,11%
TRE-SP	746.767.910	265.938.597	-	35,61%
TRE-SE	85.308.606	14.963.968	1.236.736	16,09%
TRE-TO	74.219.039	11.026.082	2.293.712	11,77%
TRE-RR	45.763.738	3.281.572	1.057.333	4,86%
TRE-AP	40.556.156	2.756.521	-	6,80%
JE	6.377.994.048	948.636.841	11.113.594	14,70%

Fonte: Elaborado pelo autor (2023)

Nota-se que esse aumento médio de aproximadamente 15% sobre as despesas previstas com pessoal e encargos sociais na JE para 2023 (GND 1) também é desigual entre as Unidades Orçamentárias: O Tribunal Superior Eleitoral é o único que apresenta uma estimativa de custo inicial inferior ao valor executado no elemento de despesa 96 no exercício 2022; os Tribunais Eleitorais do Amapá, Piauí e Roraima, por exemplo, conseguiriam absorver essa despesa inicial com acréscimo inferior a 10% em seus orçamentos de pessoal e encargos sociais; por outro lado, o TRE-SP, que possui a maior quantidade de requisitados e não apresentou despesa liquidada no elemento de despesa 96 no exercício 2022, precisaria crescer em quase 36% o seu orçamento de pessoal. Soma-se a essa questão, o fato de que o ingresso de novos servidores impõe outras despesas não abordadas nesse trabalho, como as relacionadas a benefícios obrigatórios, e custos crescentes nos exercícios financeiros subsequentes, decorrentes de progressão/promoção funcional.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com o objetivo de identificar o panorama das requisições de servidores públicos no orçamento de despesa com pessoal e encargos sociais da Justiça Eleitoral, buscou-se, inicialmente, fazer um levantamento, nos portais de transparência dos Tribunais Eleitorais, do quantitativo de servidores e/ou empregados não integrantes do quadro próprio, por meio da coleta de dados constantes na relação exigida pelo Anexo VII da Resolução CNJ nº 102/2009.

Constatou-se que existe, no geral, uma concentração de requisições de servidores municipais (61,7%), mas que esse padrão varia entre as unidades, existindo tribunais que possuem mais requisitados estaduais e outros em que as requisições federais prevalecem. Além disso, foi observado que a divulgação dos dados relativos ao Anexo VII, que contém a relação de servidores e/ou empregados não integrantes do quadro próprio, varia em formato, periodicidade e pode ser encontrada em diferentes seções dos portais de transparência. É recomendada a padronização desses instrumentos de divulgação, sobretudo quanto a periodicidade, o que pode auxiliar no acompanhamento e na projeção da despesa e minimizar a existência de pagamentos acumulados e concentrados no mês de dezembro de cada exercício financeiro.

Posteriormente, foi mapeada a distribuição da execução orçamentária do elemento de despesa 96 no exercício 2022, sendo identificado um predomínio do subelemento 96.02 (Pessoal requisitado de outros entes - estados, municípios e DF), destinado ao reembolso a outros entes (municípios, estados e DF), com 85%. Do ponto de vista das unidades, 16 das 18 unidades orçamentárias possuem maior execução da despesa no subelemento 96.02, sendo que 13 apresentam execução exclusivamente nesse subelemento. A inclusão por parte do Órgão Central de Planejamento e Orçamento de desmembramentos nessa classificação orçamentária que permitam identificar o destino do reembolso pelo subelemento, se para municípios, estados ou DF, poderia auxiliar no planejamento, acompanhamento e controle da despesa.

Durante a pesquisa, foi identificado que servidores requisitados representam, no geral, 30,99% da força de trabalho da JE (Requisitados + Cargos efetivos providos), com unidades que possuem mais de 40% da força de trabalho composta por requisitados. Quando comparado com Técnico Judiciário, que é destinada a execução de tarefas de suporte técnico e administrativo, compatível com as atividades desempenhadas por servidores requisitados, 4 Tribunais (TRE-DF, TRE-MT, TRE-MS e TRE-SP) chegam a apresentar uma quantidade superior de requisitados a de Técnicos Judiciários.

Foi constatado também que, em média, há 1,3 servidor requisitado para cada município brasileiro. Em relação as zonas eleitorais, a média de servidores requisitados é de 2,74. Em média, foram requisitados 46,19 servidores por milhão de eleitores. O padrão mais comum foi entre 26 e 50 servidores, encontrado em 13 Tribunais. Cinco unidades requisitaram mais de 75 servidores por milhão de eleitores e três unidades menos de 25 servidores por milhão de eleitores.

O estudo identificou correlações negativas moderadas a fortes, estatisticamente significativas, entre as despesas liquidadas com ressarcimento de servidores requisitados em tribunais eleitorais brasileiros no exercício 2022 e a quantidade de cargos efetivos providos, de Zonas Eleitorais, de Requisitados de Órgãos Municipais, de municípios da jurisdição e do eleitorado, o que pode auxiliar em uma melhor compreensão da dinâmica financeira do elemento de despesa 96 na JE e ser utilizados como base para a tomada de decisões no que diz respeito ao planejamento de gestão de pessoas e da alocação de recursos orçamentários e financeiros.

Foi calculado o custo mínimo de substituição do pessoal requisitado por cargos de provimento efetivo da JE, o que está alinhado com preocupações sobre a insuficiência de pessoal nos Tribunais, conforme apresentado no estudo. Como parâmetro, foi utilizada a remuneração inicial da carreira de Técnico Judiciário, que possui atividades compatíveis com as tarefas desempenhadas pelos servidores requisitados. Também foram incluídos encargos sociais relacionadas ao regime próprio de previdência e a previdência complementar. O cálculo não considerou características pessoais que poderiam afetar a remuneração do servidor. O custo mínimo total dessa substituição foi estimado em aproximadamente R\$ 940 milhões, o que representa um crescimento em torno de 15% nas despesas com pessoal e encargos sociais previstas na Lei Orçamentária para o exercício 2023. Esse resultado sugere que essa dimensão deve ser levada em conta no planejamento do orçamento do Tribunal.

É importante destacar que o presente estudo representa um ponto de partida para avaliar a relação entre as requisições de servidores públicos e o orçamento da Justiça Eleitoral. Estudos futuros podem ser realizados para verificar se há variação entre anos eleitorais e não eleitorais, a fim de determinar se a dependência é contínua ou se está concentrada em períodos de realização de eleições gerais ou municipais. Outras investigações nos demais órgãos de Poder Judiciário que tratem da dinâmica de execução orçamentária relativa a servidores e/ou empregados não integrantes do quadro próprio, excluídos os ocupantes de cargos em comissão e funções de confiança, podem auxiliar em estudos comparados.

A utilização dos valores do primeiro padrão da classe “A” da carreira de Técnico Judiciário é uma limitação do trabalho, em razão de que outras estratégias poderiam ser utilizadas para a

busca de remunerações de referência, como, por exemplo, a consulta nos portais de transparência dos órgãos de origem ou mesmo a busca direta de informações com os servidores. Por outro lado, o uso dessas estratégias traria desvantagens relacionadas, por exemplo, a ausência de informações disponíveis ou inexatidão de informações prestadas pelos servidores.

A especificidade do fenômeno estudado limita generalizações para outras entidades. Além disso, a disponibilidade de dados e a abordagem de corte transversal podem restringir a validade das conclusões do estudo em relação a outros momentos da própria JE. Estudos futuros longitudinais podem ajudar a entender melhor a dinâmica da requisição de servidores públicos e seu reflexo no orçamento da JE.

## REFERÊNCIAS

- ABRAHAM, M. **Curso de direito financeiro brasileiro**. 6. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021.
- ALVES, G. H. T. O orçamento federal entre a realidade e a ficção: um desafio à transparência da despesa pública no Brasil. **Revista da CGU**, v. 7, n. 11, p. 128-154, 2015.
- ARAÚJO, J. A.; MONTEIRO, V. B.; MORAIS, G. A. S. Gastos públicos e crescimento econômico: evidências da economia do estado do Ceará. , v. 20, n. 1. **Revista Ciências Administrativas**, v. 20, n. 1, p. 11-40, 2014.
- BISHOP, L.; KUULA-LUUMI, A. Revisiting qualitative data reuse: a decade on. **Sage Open**, v. 7, n. 1, p. 1–15, 2017.
- BRASIL. **Decreto nº 21.076, de 24 de fevereiro de 1932**. Decreta o Código Eleitoral. Rio de Janeiro, 1932. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-21076-24-fevereiro-1932-507583-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 05 dez. 2021.
- BRASIL. **Constituição (1934)**. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil. Rio de Janeiro, 1934. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao34.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm). Acesso em: 05 dez. 2021.
- BRASIL. **Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964**. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Brasília, DF, 1964. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/14320.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/14320.htm). Acesso em: 24 out. 2021
- BRASIL. **Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965**. Institui o Código Eleitoral. Brasília, DF, 1965. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/14737compilado.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/14737compilado.htm). Acesso em: 05 dez. 2021.
- BRASIL. **Lei nº 6.999, de 7 de junho de 1982**. Dispõe sobre a requisição de servidores públicos pela Justiça Eleitoral e dá outras providências. Brasília, DF, 1982. Disponível em: [www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/16999.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/16999.htm). Acesso em: 05 dez. 2021.
- BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF, 1988. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm). Acesso em: 04. out. 2021.
- BRASIL. **Lei nº 7.800, de 10 de julho 1989**. Dispõe sobre as diretrizes orçamentárias para o ano de 1990, e dá outras providências. Brasília, DF, 1989. Disponível: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/1989\\_1994/L7800.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1989_1994/L7800.htm). Acesso em: 06. jan. 2022.
- BRASIL. **Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990**. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. Brasília,

DF, 1990. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18112cons.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18112cons.htm). Acesso em: 11 abr. 2022.

**BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.** Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, DF, 2000. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp101.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm). Acesso em: 05 dez. 2021.

**BRASIL. Portaria Interministerial nº 163, de 4 de maio de 2001.** Dispõe sobre normas gerais de consolidação das Contas Públicas no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, e dá outras providências. Brasília, DF, 2001. Disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/planejamento-e-orcamento/orcamento/legislacao-sobre-orcamento/portariainterm1632001.pdf>. Acesso em: 06 jan. 2022.

**BRASIL. Lei nº 11.416, de 15 de dezembro de 2006.** Dispõe sobre as Carreiras dos Servidores do Poder Judiciário da União. Brasília, 2006. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2006/lei/11416.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/11416.htm). Acesso em: 20 jan. 2023.

**BRASIL. Lei nº 13.328, de 29 de julho de 2016.** Cria, transforma e extingue cargos e funções; reestrutura cargos e carreiras; altera a remuneração de servidores; altera a remuneração de militares de ex-Territórios Federais; altera disposições sobre gratificações de desempenho; dispõe sobre a incidência de contribuição previdenciária facultativa sobre parcelas remuneratórias; e modifica regras sobre requisição e cessão de servidores. Brasília, 2016. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2016/lei/113328.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/113328.htm). Acesso em: 04 out. 2021.

**BRASIL. Decreto nº 10.835, de 14 de outubro de 2021.** Dispõe sobre as cessões, as requisições e as alterações de exercício para composição da força de trabalho em que a administração pública federal, direta e indireta, seja parte. Brasília, DF, 2021. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2021/decreto/d10835.htm#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%2010.835%2C%20DE%2014,direta%20e%20indireta%2C%20seja%20parte](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/decreto/d10835.htm#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%2010.835%2C%20DE%2014,direta%20e%20indireta%2C%20seja%20parte). Acesso em: 15 dez. 2021.

**BRASIL. Lei nº 14.535, de 17 de janeiro de 2023.** Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2023. Brasília, 2023. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2023-2026/2023/Lei/L14535.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/Lei/L14535.htm). Acesso em: 15 fev. 2023.

CARNEIRO, C. **Curso de Direito Tributário e Financeiro.** 9. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2020.

CONSELHO FEDERAL DE CONTABILIDADE (CFC). **Norma brasileira de contabilidade, NBC TSP Estrutura Conceitual, de 23 de setembro de 2016.** Aprova a NBC TSP Estrutura Conceitual - estrutura conceitual para elaboração e divulgação de informação contábil de propósito geral pelas entidades do setor público. Brasília, DF, 2016. Disponível em: <https://www1.cfc.org.br/sisweb/SRE/docs/NBCTSPEC.pdf>. Acesso em: 15 dez. 2021.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **Resolução nº 102 de 15 de dezembro de 2009.** Dispõe sobre a regulamentação da publicação de informações alusivas à gestão

orçamentária e financeira, aos quadros de pessoal e respectivas estruturas remuneratórias dos tribunais e conselhos. Brasília, DF, 2009. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/69>. Acesso em: 15 dez. 2021.

CORDER, G. W.; FOREMAN, D. I. **Nonparametric Statistics for Non-Statisticians: a step-by-step approach**. New Jersey. John Wiley & Sons, 2009.

CORLEY, K. G.; GIOIA, D. A. Building theory about theory building: what constitutes a theoretical contribution? **Academy of Management Review**, v. 36, n. 1, p. 12-32, 2011.

COSTA, A. J. B. et al. Limite máximo da lei de responsabilidade fiscal com despesas de pessoal: estudo de caso dos estados brasileiros. **Revista Eletrônica Gestão e Serviços**, v. 10, n. 1, p. 2556-2581, 2019.

CREPALDI, S. A.; CREPALDI, G. S. **Orçamento público: planejamento, elaboração e controle**. São Paulo: Saraiva, 2013.

DEON, S. M. et al. Credibilidade orçamentária sob o prisma da metodologia PEFA: estudo no estado de Santa Catarina. **Revista de Administração e Contabilidade da UNISINOS**, v. 18, n. 3, p. 499-524, 2021.

FERREIRA FILHO, M. G. **Curso de Direito Constitucional**. 41. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020.

FIGUEIREDO, L. V. **Lições de direito constitucional**. Rio de Janeiro: Forense, 2013.

GAMEIRO, A.; MOITA, B.; MOITA, N. **Finanças públicas**. Coimbra: Almedina, 2018.

GERIGK, W.; CLEMENTE, A. Gestão financeira dos municípios brasileiros de porte médio. **Revista Pretexto**, v. 13, n. 1, p. 34-59, 2012.

GIACOMONI, J. **Orçamento público**. 18. ed. São Paulo: Atlas, 2021.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2018.

GOMES, A. R. V. et al. A influência dos gastos por funções ministeriais nas despesas com pessoal de acordo com os ciclos políticos eleitorais. **Revista Alcance**, v. 28, n. 2, p. 165-178, 2021.

GOMES, J. J. **Direito Eleitoral**. 17. ed. São Paulo: Atlas, 2021.

GONÇALVES, L. C. D. S. **Direito eleitoral**. 17. ed. São Paulo: Atlas, 2018.

GONÇALVES, L. C. D. S. Maquinação elitista ou defensora da lisura das eleições? In: COSTA, D. C. G. D., et al. **Democracia, justiça e cidadania: desafios e perspectivas**. Homenagem ao Ministro Luís Roberto Barroso. Belo Horizonte: Fórum, v. I, 2020. p. 329-341.

GONTIJO, V. **Curso sobre Processo Orçamentário**. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2004. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/cidadao/entenda/cursopo>. Acesso em: 23 out. 2021.

GRIFFIN, M. P. **Contabilidade e finanças**. Tradução de Giovanna Matte e Giuliana Castorino. São Paulo: Saraiva, 2012.

HARADA, K. **Direito financeiro e tributário**. 30. ed. São Paulo: Atlas, 2021.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Áreas territoriais**, 2022. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/geociencias/organizacao-do-territorio/estrutura-territorial/15761-areas-dos-municipios.html?=&t=sobre>. Acesso em: 14 dez. 2022.

IJIRI, Y. On the accountability-based conceptual framework of accounting. **Journal of Accounting and Public Policy**, v. 2, p. 75-81, 1983.

JAPUR, R. M. **Matriz orçamentária: um modelo para a Justiça Eleitoral?** 2011. 158f. Dissertação (Mestrado Profissional em Administração) - Universidade de Brasília, Brasília, 2011.

JENSEN, M. C.; MECKLING, W. H. Teoria da Firma: comportamento dos administradores, custos de agência e estrutura de propriedade. **Revista de Administração de Empresas**, v. 48, n. 2, p. 87-125, 2008.

KIMURA, A. I. **Manual de direito eleitoral**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2012.

KOHAMA, H. **Contabilidade pública: teoria e prática**. 15. ed. São paulo: Atlas, 2016.

LIMA, D. V. D. **Orçamento, contabilidade e gestão no setor público**. São Paulo: Atlas, 2018.

LIMA, E. C. P. **Curso de finanças públicas: uma abordagem contemporânea**. São Paulo: Atlas, 2015.

LOPES, A. B.; MARTINS, E. **Teoria da contabilidade: uma nova abordagem**. São Paulo: Atlas, 2005.

LUNKES, R. J. **Contribuição à melhoria do processo orçamentário empresarial**. 2003. 214f. Tese (Doutorado em Engenharia de Produção) - Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis-SC, 2003.

MACHADO, R. C. R. **Direito eleitoral**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2018.

MACHADO JÚNIOR, J. T. A Classificação Orçamentária. **Revista do Serviço Público**, v. 94, n. 2, p. 71-83, 1962.

MARQUES, E. **Finanças públicas**. São Paulo: Saraiva, 2015.

MATIAS-PEREIRA, J. **Finanças públicas**. 7. ed. São paulo: Atlas, 2017.

MENDES, G. F.; BRANCO, P. G. G. **Curso de direito constitucional**. 16. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2021.

MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA EM REDE NACIONAL (PROFIAP). **Regulamento do Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede Nacional (PROFIAP)**. Vitória, ES: PROFIAP, 2019.

MOSSO, D. Accounting for the Business of Government — New Goals, Old Myths. **Public Budgeting & Finance**, v. 19, n. 4, p. 65-74, 1999.

MUSGRAVE, R. A. **The theory of public finance: a study in public economy**. Tokyo: McGraw-Hill, 1959.

MUSGRAVE, R. A.; MUSGRAVE, P. B. **Public finance in theory and practice**. 5. ed. Singapore: McGRAW-HILL, 1989.

OLIVEIRA, A. B. S.; TEIXEIRA, M. C. **Contabilidade governamental**. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

PASCOAL, V. **Direito financeiro e controle externo**. 10. ed. São Paulo: Método, 2019.

PIENIZ, L. C. C. **Governança corporativa em uma sociedade de economia mista: o caso da Companhia Industrial e de Desenvolvimento Urbano S.A. de Cruz Alta – Cidusa 2009**. 156f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento) - Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul, Ijuí-RS, 2009.

PIRES, J. S. D. B.; MOTTA, W. F. A evolução histórica do orçamento público e sua importância para a sociedade. **Enfoque Reflexão Contábil**, v. 25, n. 2, p. 16-25, 2006.

PISCITELLI, R. B.; TIMBÓ, M. Z. F. **Contabilidade pública: uma abordagem da administração pública**. 14. ed. São Paulo: Atlas, 2019.

PISCITELLI, T. **Direito Financeiro**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2021.

PROFILI, E. B. Estrutura remuneratória dos servidores ativos civis do Executivo federal. **Revista de Administração Pública**, v. 55, n. 4, p. 782-808, 2021.

QUEIROZ, A. F.; ESPEJO, M. M. D. S. B.; MENDIETA, F. H. P. Orçamentos e controle gerencial: um levantamento sobre discussões contemporâneas. **ABCustos**, v. 17, n. 1, p. 159-200, 2022.

RECK, J. L.; LOWENSOHN, S. L.; NEELY, D. G. **Accounting for governmental & nonprofit entities**. 18. ed. New York: McGraw-Hill Education, 2019.

REZENDE, F. A. **Finanças Públicas**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

RIBEIRO, H. C. **Integração entre planejamento estratégico e orçamento: um estudo de caso no Tribunal Superior Eleitoral**. 2011. 97f. Dissertação (Mestrado Profissional em Administração) - Universidade de Brasília, Brasília, 2011.

- SAMUELSON, P. A.; NORDHAUS, W. D. **Economia [recurso eletrônico]**. Tradução de Elsa Fontainha e Jorge Pires Gomes. 19. ed. Porto Alegre: AMGH, 2012.
- SANCHES, O. M.. O ciclo orçamentário: uma reavaliação à luz da constituição de 1988. **Revista De Administração Pública**, V. 27,n. 4, p. 54 a 76, 1993.
- SANTOS, E. R. D.; FERREIRA, P. F. Análise dos gastos com pessoal no poder executivo do estado do Tocantins à luz da lei complementar nº 101/00 – Lei de Responsabilidade Fiscal. **Revista Humanidades e Inovação**, v. 4, n. 5, p. 318-326, 2017.
- SAUNDERS, M. N. K.; LEWIS, P.; THORNHILL, A. **Research methods for business students**. 8. ed. New York: Pearson, 2019.
- SCHICK, A. A Death in the Bureaucracy: The Demise of Federal PPB. **Public Administration Review**, v. XXXIII, n. 2, p. 146-156, Mar. - Apr. 1973.
- SECRETARIA DE ORÇAMENTO FEDERAL (SOF). **Manual Técnico de Orçamento - MTO 2022**. Brasília, DF: SOF, 2022.
- SENADO FEDERAL. **SIGA Brasil**, 2023. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/orcamento/sigabrasil>. Acesso em: 13 jan. 2023.
- SILVA, L. M. D. **Contabilidade governamental: um enfoque administrativo da nova contabilidade pública**. 9. ed. São Paulo: Atlas, 2011.
- SILVA, T. B.; MORAES, I. C. D.; MAIA FILHO, L. F. A. Lei de responsabilidade fiscal e gasto público com pessoal. **ID on line - Revista Multidisciplinar e de Psicologia**, v. 15, n. 55, p. 659-675, 2021.
- SILVEIRA, L. M. et al. Estudo sobre a eficiência dos estados brasileiros na aplicação de recursos públicos. **Desafio Online**, v. 8, n. 1, p. 27-47, 2020.
- SIQUEIRA NETO, J. F.; FABRETTI, H. B. Direito eleitoral no Brasil - o percurso da cidadania. In: MESSA, A. F.; SIQUEIRA NETO, J. F.; BARBOSA, S. M. (org). **Transparência eleitoral**. São Paulo: Saraiva, 2015. p. 17-51.
- SOUZA, F. J. V.; SILVA, M. C.; CAMARA, R. P. B. Análises das despesas com pessoal das capitais brasileiras nordestinas. **Revista Gestão Organizacional**, v. 11, n. 1, p. 64-82, 2018.
- STIGLITZ, J. E. **Economics of the public sector**. 3. ed. New York: W. W. Norton & Company, 1999.
- TENÓRIO, R. A. **Direito eleitoral**. São Paulo: Método, 2014.
- TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL (TSE). **Resolução nº 23.523, de 27 de junho de 2017**. Dispõe sobre a requisição de servidores públicos pela Justiça Eleitoral. Brasília, DF, 2017. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/codigo-eleitoral/normas-editadas-pelo-tse/resolucao-no-23-523-de-27-de-junho-de-2017-2013-brasilia-df>. Acesso em: 05 dez. 2021.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL (TSE). **Portaria nº 1.157, de 11 de dezembro de 2022**. Institui grupo de trabalho incumbido de apresentar medidas alternativas para a superação da insuficiência da força de trabalho no âmbito da Justiça Eleitoral. Brasília, DF, 2022. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/prt/2022/portaria-no-1157-de-11-de-dezembro-de-2022>. Acesso em: 27 dez. 2022.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL (TSE). **Estatísticas do eleitorado**, 2022. Disponível em: <https://sig.tse.jus.br/ords/dwapr/seai/r/sig-eleicao-eleitorado/home?session=115114114773853>. Acesso em: 15 dez. 2022.

VASCONCELOS, C.; SILVA, M. A. D. **Direito eleitoral**. 2. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2020.

VELLOSO, C. M. D. S.; AGRA, W. D. M. **Elementos de direito eleitoral**. 7. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2020.

VINCENT, N. **Magna Carta: a very short introduction**. United Kingdom: Oxford University Press, 2012.

WAGNER, A. Three extracts on public finance. In: MUSGRAVE, R. A.; PEACOCK, A. T. **Classics in the theory of public finance**. Tradução de Nancy Cooke. New York: Macmillan, 1967. p. 1-15.

ZIMMERMAN, J. L. The role of accounting in the twenty-first century firm. **Accounting and Business Research**, v. 45, n. 4, p. 485–509, 2015.

## APÊNDICE – PRODUTO TÉCNICO

PRODUTO TÉCNICO: Panorama sobre servidores requisitados na despesa com pessoal da Justiça Eleitoral.



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO  
UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO SEMI-ÁRIDO  
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO – PROPPG  
PROGRAMA DE MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA –  
PROFIAP  
Av. Francisco Mota, 572, Presidente Costa e Silva – CEP: 59.625-900 – Mossoró/RN  
Telefone: (84) 3317-8296

**Ofício nº S/N/2023 - PROFIAP/UFERSA**

Mossoró-RN, xx de junho de 2023.

À Coordenadora

**RENATA MANSUR JAPUR**

**COORDENADORA DE ORÇAMENTO DE DESPESAS OBRIGATÓRIAS E CUSTOS**

Setor de Administração Federal Sul (SAFS), Quadra 7, Lotes 1/2, CEP: 70.095-901 - Brasília/DF.

**Assunto: Encaminhamento de produto técnico resultante de dissertação.**

Senhora Coordenadora,

Tendo sido aprovado no processo seletivo para cursar o Mestrado Profissional em Administração Pública (Profiap), oferecido pela Universidade Federal Rural do Semi-Árido (Ufersa), após a obtenção do título de Mestre, encaminho o produto técnico

resultante da minha dissertação, desenvolvida sob a orientação do prof. Dr. Antônio Erivando Xavier Júnior, intitulada:

**Servindo a dois senhores? Um panorama sobre servidores requisitados na despesa com pessoal da Justiça Eleitoral.**

Respeitosamente,

Jailton Fernandes de Azevedo

## PRODUTO TÉCNICO RESULTANTE DE DISSERTAÇÃO

<b>PROGRAMA DE MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA (PROFIAP) - UFERSA</b>
<b>Nome:</b> Jailton Fernandes de Azevedo
<b>Título da dissertação:</b> Servindo a dois senhores? Um panorama sobre servidores requisitados na despesa com pessoal da Justiça Eleitoral.
<b>Link do repositório da dissertação:</b>
<b>Título do produto técnico:</b> Panorama sobre servidores requisitados na despesa com pessoal da Justiça Eleitoral.
<b>Tipo do produto técnico:</b> Relatório técnico
<b>Instituição estudada (locus da pesquisa):</b> Justiça Eleitoral
<b>Orientador:</b> Antônio Erivando Xavier Júnior
<b>Data da titulação:</b> xx.xx.2023
<b>E-mail:</b> <a href="mailto:jailton.azevedo@alunos.ufersa.edu.br">jailton.azevedo@alunos.ufersa.edu.br</a>
<b>Entrega do produto técnico:</b> Coordenadoria de Orçamento de e Despesas Obrigatórias e Custos (CODEC)
<b>Local:</b> Brasília, DF.

## **PANORAMA SOBRE SERVIDORES REQUISITADOS NA DESPESA COM PESSOAL DA JUSTIÇA ELEITORAL**

### **1. APRESENTAÇÃO**

Com a finalidade de minimizar o problema do crescimento da despesa com requisição de servidores de outros órgãos no orçamento de pessoal e encargos sociais da JE, esta pesquisa traz um panorama acerca dos servidores requisitados na despesa com pessoal da Justiça Eleitoral e sugere que seja introduzido mecanismo formal de acompanhamento e controle da despesa, com periodicidade mensal, tanto para divulgação externa, por meio do Portal da Transparência, como internamente, para fins gerenciais. Esses instrumentos devem envolver, além da Unidade Setorial, as Unidades Orçamentárias, responsáveis por fornecer informações relativas ao quantitativo de pessoal requisitado e a existência de ressarcimento, e pode ser distribuído por meio de planilhas eletrônicas ou sistema próprio de captação de informações, se houver.

O controle que se sugere realizar deverá utilizar como base de dados a relação servidores e/ou empregados não integrantes do quadro próprio, excluídos os ocupantes de cargos em comissão e funções de confiança, em consonância com a Resolução CNJ nº 102/2009 ou outra que vier a substituir, sendo necessário segregar o quantitativo por natureza do órgão de origem: municipal, estadual, do DF ou federal.

Além disso, as Unidade Orçamentárias que possuam servidores requisitados passíveis de ressarcimento ao cedente, devem encaminhar, mensalmente, à Unidade Setorial de Orçamento, relação das despesas incorridas pelo órgão cedente no mês anterior, de modo a minimizar a ocorrência de pagamentos acumulado nos meses de dezembro de cada exercício, e evitar eventuais insuficiências de recursos orçamentários destinados a essa finalidade.

Por fim, a responsabilidade de elaboração e envio das planilhas para captação das informações será da Unidade Setorial de Orçamento. Caberá a Unidade Orçamentária a responsabilidade em preencher e devolver as informações em tempo hábil, bem como, propor melhorias visando solucionar problemas identificados.

Ao analisar a distribuição da execução orçamentária do elemento de despesa 96 no exercício 2022, constatou-se uma maior concentração no subelemento 96.02 (reembolso a

outros entes). Contatou-se, também, correlações negativas moderadas e fortes com o quantitativo de zonas eleitorais, de municípios, de cargos efetivos providos e do eleitorado Tribunais Regionais Eleitorais, sugerindo a relevância da organização e distribuição de zonas eleitorais e de pessoal nesses gastos com ressarcimento.

### **1.1 Objetivos definidos:**

O objetivo da pesquisa foi identificar o panorama das requisições de servidores públicos no orçamento de despesa com pessoal e encargos sociais da Justiça Eleitoral, por meio de um levantamento do quantitativo desses servidores requisitados; comparando o quantitativo de servidores requisitados com o quantitativo de cargos efetivos providos e com fatores como eleitorado, zonas eleitorais e quantidade de municípios da jurisdição e verificar a existência e o montante de ressarcimento aos órgãos de origem por parte dos Tribunais Eleitorais no exercício financeiro de 2022, de modo a buscar a existência de correlações entre a execução orçamentária e esses fatores.

## **2. MÉTODOS E PROCEDIMENTOS UTILIZADOS**

Neste produto técnico a Justiça Eleitoral, onde se localiza a Unidade Setorial de Orçamento da Justiça Eleitoral, foi escolhida como sujeito da pesquisa, por ser uma instituição singular, dotada de competência jurisdicional e de ampla atribuição administrativa concernente ao processo eleitoral, cuja melhoria na produtividade e efetividade possui efeitos em todo o território nacional.

A população objeto foram os servidores não integrantes do quadro próprio em exercício no órgão, excluídos os ocupantes de cargo em comissão ou função de confiança, exigida pelo Anexo VII da Resolução CNJ nº 102/2009. O total da população contou com 7.227 servidores que constavam nos relatórios divulgados nos por meio do Anexo VII.

Foram coletados dados dos portais de transparência da JE e a fim de se obter uma melhor compreensão de quantos são e de onde vêm os servidores não integrantes do quadro próprio. Buscou-se verificar, por meio da Correlação de *Spearman*, a existência de correlação entre a execução orçamentária do elemento de despesa 96 (Ressarcimento de Pessoal Requisitado) exercício financeiro de 2022, obtida no Portal Siga Brasil, e fatores como quantitativo de requisitados, de cargos efetivos providos, zonas eleitorais, municípios da jurisdição e eleitorado.

Também foi feita a estimativa do custo anual mínimo de reposição desse pessoal por servidores de carreira da Justiça Eleitoral, utilizando como parâmetro os valores atuais para Técnico Judiciário, constantes na Lei nº 11.416/2006, que dispõe sobre as carreiras dos servidores do Poder Judiciário da União.

A análise da coleta de dados foi feita após tabulação no Microsoft Excel, e comparada tanto internamente, na análise de sua composição, quanto externamente, relacionada a fatores como execução orçamentária, eleitorado, zonas eleitorais e quantidade de municípios da jurisdição, o que resultou em diversos achados a serem analisados pela Instituição, para melhoria de seus processos orçamentários.

## **2.1 Contribuições gerais:**

Durante a pesquisa, foi observado que, em geral, os servidores requisitados correspondem a 30,99% da força de trabalho da JE, considerada como o somatório de requisitados e cargos efetivos providos. Além disso, há unidades em que mais de 40% da força de trabalho é composta por servidores requisitados.

Essa dependência da Justiça Eleitoral em relação ao pessoal requisitado de outros órgãos é corroborada pelo custo de substituição dessas requisições por servidores da carreira, que se traduziria em um aumento de cerca de 15% nas despesas com pessoal e encargos sociais previstas para 2023.

Foram identificadas correlações negativas fortes entre os valores de ressarcimento e o número de zonas eleitorais e a quantidade de cargos providos nos Tribunais Regionais, o que sugere que a organização e distribuição das zonas eleitorais e de pessoal podem ter influência nos gastos com ressarcimento.

Todas as unidades que possuem mais servidores requisitados estaduais do que municipais e federais possuem execução no elemento 96 no exercício 2022. Naquelas em que há mais requisitados federais, 2/3 possuem execução e nas que apresentam uma porcentagem maior de servidores requisitados municipais, a execução está presente em 59%.

O custo mínimo total dessa substituição representaria um acréscimo de aproximadamente 15% nas despesas com pessoal e encargos sociais previstas para 2023 (BRASIL, 2023). Esse resultado é desigual entre as Unidades Orçamentárias: Tribunais Eleitorais do Amapá, Piauí e Roraima, por exemplo, conseguiriam absorver essa despesa inicial com acréscimo inferior a 10% em seus orçamentos de pessoal e encargos sociais; por outro

lado, o TRE-SP, que possui a maior quantidade de requisitados e não apresentou despesa liquidada no elemento de despesa 96 no exercício 2022, precisaria crescer aproximadamente 36% ao seu orçamento de pessoal. Soma-se a essa questão, o fato de que o ingresso de novos servidores impõe outras despesas não abordadas nesse trabalho e custos crescentes nos exercícios financeiros subsequentes, decorrentes de progressão/promoção funcional.

Esses resultados sugerem que essa dependência de pessoal externo deve ser levada em conta na tomada de decisões no que diz respeito ao planejamento de gestão de pessoas e da alocação de recursos orçamentários e financeiros, especialmente em um cenário de restrições orçamentárias, sendo importante que a instituição adote medidas para reduzir gradualmente sua dependência de servidores requisitados, levando em consideração esse cenário ao planejar os próximos concursos públicos e sua política de distribuição de cargos.

## **2.2 Contribuição metodológica**

Esta pesquisa contribui para demonstrar a necessidade de fortalecimento das políticas de gestão de pessoas e orçamentária, por meio de melhorias no controle, acompanhamento e planejamento da execução orçamentária. Outra contribuição é a evidência da necessidade de padronização da divulgação das informações relativas aos servidores não integrantes do quadro próprio em exercício no órgão, excluídos os ocupantes de cargo em comissão ou função de confiança, exigida pelo Anexo VII da Resolução CNJ nº 102/2009, sobretudo quanto a periodicidade.

Uma contribuição metodológica relacionada a classificação orçamentária das despesas públicas seria a inclusão por parte do Órgão Central de Planejamento e Orçamento de desmembramentos no elemento de despesa 96 (Ressarcimento de Pessoal Requisitado) que permitisse identificar o destino do reembolso pelo subelemento, se para municípios, estados ou DF, o que poderia auxiliar no planejamento, acompanhamento e controle da despesa.

## **3. ADERÊNCIA**

O projeto apresentado encontra-se alinhado ao objetivo do Programa de Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede Nacional – PROFIAP, que propõe a capacitação dos profissionais para o exercício prático das atividades administrativas, aumentando a produtividade e a efetividade das organizações públicas, por meio de modelagens

e proposições metodológicas que sirvam de referência para a melhoria da gestão pública (PROFIAP, 2019).

#### **4. POSSIBILIDADE DE APLICAÇÃO DO PRODUTO TÉCNICO**

Verificada a situação, o desenvolvimento de coleta e acompanhamento mensal das informações possui potencial de melhorar o controle e o planejamento de despesas relacionadas a ressarcimento de pessoal requisitado, bem como minimizar a ocorrência de pagamentos acumulados nos meses de dezembro de cada exercício e evitar eventuais insuficiências de recursos orçamentários destinados a essa finalidade. Além disso, pode auxiliar na identificação de eventual uso excessivo da requisição de pessoal, que pode gerar dificuldades na utilização da força de trabalho dos órgãos de origem e, se recorrente, pode caracterizar uma violação do princípio constitucional do concurso público.

Mossoró (RN), XX de junho de 2023.