

REVISTA DE DIREITO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA



ISSN 2595-5667

REVISTA DE DIREITO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

ANO Nº 09 – VOLUME Nº 01 – EDIÇÃO Nº 01

ISSN 2595-5667

Editor-Chefe:

Prof. Dr. Emerson Affonso da Costa Moura, Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro e
Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Brasil

**Rio de
Janeiro, 2024.**

REVISTA DE DIREITO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

LAW JOURNAL OF PUBLIC ADMINISTRATION

Conselho Editorial Internacional:

- Sr. Alexander Espinosa Rausseo, Universidad Central de Venezuela, Venezuela
Sr. Erik Francesc Obiol, Universidad Nacional de Trujillo, Trujillo, Peru, Peru
Sr. Horacio Capel, Universidad de Barcelona, Barcelona, Espanha.
Sra. Isa Filipa António, Universidade do Minho, Braga, Portugal, Portugal
Sra. Maria de Los Angeles Fernandez Scagliusi, Universidad de Sevilla, Sevilha, Espanha.
Sr. Luis Guillermo Palacios Sanabria, Universidad Austral de Chile (UACH), Valdivia, Chile.
Sra. Mónica Vanderleia Alves de Sousa Jardim, Universidade de Coimbra, UC, Portugal.
Sr. Mustafa Avci, University of Anadolu, Turquia

Conselho Editorial Nacional:

- Sr. Adilson Abreu Dallari, Pontificia Universidade Católica, PUC/SP, Brasil.
Sr. Alexandre Santos de Aragão, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, UERJ, RJ, Brasil.
Sr. Alexandre Veronese, Universidade de Brasília, UNB, Brasil.
Sr. André Saddy, Universidade Federal Fluminense, UFF, Brasil.
Sr. Carlos Ari Sundfeld, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, Brasil.
Sra. Cristiana Fortini, Universidade Federal de Minas Gerais, UFMG, Brasil.
Sra. Cynara Monteiro Mariano, Universidade Federal do Ceará, UFC, Brasil.
Sr. Daniel Wunder Hachem, Universidade Federal do Paraná, UFPR, Brasil.
Sr. Eduardo Manuel Val, Universidade Federal Fluminense, UFF, Brasil.
Sr. Fabio de Oliveira, Universidade Federal do Rio de Janeiro, UFRJ, Rio de Janeiro, RJ, Brasil.
Sr. Flávio Garcia Cabral, Escola de Direito do Mato Grosso do Sul, Mato Grosso do Sul., Brasil
Sr. Henrique Ribeiro Cardoso, Universidade Federal de Sergipe, UFS, Brasil.
Sr. Jacintho Silveira Dias de Arruda Câmara, Pontificia Universidade Católica, São Paulo, Brasil.
Sra. Jéssica Teles de Almeida, Universidade Estadual do Piauí, UESPI, Piri-piri, PI, Brasil., Brasil
Sr. José Carlos Buzanello, Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro, RJ, Brasil.
Sr. José Vicente Santos de Mendonça, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, UERJ, Brasil.
Georges Louis Hage Humbert, Unijorge, Brasil
Sra. Maria Sylvia Zanella di Pietro, Universidade de São Paulo, USP, Brasil.
Sra Marina Rúbia Mendonça Lôbo, Pontificia Universidade Católica de Goiás, Goiás, Brasil.
Monica Sousa, Universidade Federal do Maranhão
Sr. Mauricio Jorge Pereira da Mota, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, UERJ, Brasil.
Sra. Monica Teresa Costa Sousa, Universidade Federal do Maranhão, UFMA, Maranhão, Brasil.
Sra. Patricia Ferreira Baptista, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, UERJ, Brasil.
Sr. Paulo Ricardo Schier, Complexo de Ensino Superior do Brasil LTDA, UNIBRASIL, Brasil.
Sr. Vladimir França, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, UFRN, Brasil.
Sr. Thiago Marrara, Universidade de São Paulo, USP, Brasil.
Sr. Wilson Levy Braga da Silva Neto, Universidade Nove de Julho, UNINOVE, Brasil.
-

**SERVINDO A DOIS SENHORES? UMA ANÁLISE SOBRE SERVIDORES
REQUISITADOS NA DESPESA COM PESSOAL DA JUSTIÇA ELEITORAL**

**SERVING TWO LORDS? AN ANALYSIS OF PERSONNEL REQUESTED IN
EXPENDITURE PERSONNEL OF THE BRAZILIAN ELECTORAL COURT**

Jailton Fernandes de Azevedo¹

Antonio Erivando Xavier Junior²

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 (JE). Foi realizado um levantamento nas páginas de transparências dos Tribunais Eleitorais do quantitativo de servidores e empregados não integrantes do quadro próprio por meio do Anexo VII da Resolução CNJ de nº 102/2009 (CNJ, 2009) e foi calculado o custo mínimo de substituição desses servidores por cargos de provimento efetivo da carreira, o que representaria um incremento de aproximadamente 15% nas despesas com pessoal e encargos sociais previstas no orçamento para 2023. 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,

¹ Possui graduação em Ciências Contábeis pela Universidade do Estado do Rio Grande do Norte (2009). Atualmente é Analista Judiciário - Contabilidade - no Tribunal Superior Eleitoral.

² Doutor em Administração na Pontifícia Universidade Católica do Paraná (2015). Mestre em Ciências Contábeis pelo Programa Multiinstitucional e Inter-Regional de Pós-graduação em Ciências Contábeis - UnB/UFPB/UFRN (2011). Graduado em Ciências Contábeis pela Universidade do Estado do Rio Grande do Norte (2001). Professor Adjunto I na Universidade Federal Rural do Semi-Árido

who cannot rely on these employees and still have to initially bear their remuneration. The objective of this study is to 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 websites to collect the number of non-permanent employees, through Annex VII of CNJ Resolution nº 102/2009 (CNJ, 2009) and 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 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 worker; Brazilian Electoral Court.

I. 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 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 (BRASIL, 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).

Emerge, assim, o tema deste trabalho. Trata-se de um estudo que tem como foco a análise de aspectos relacionados a requisições de pessoal pela JE, em especial, a dimensão orçamentária relacionada a despesas classificadas como de pessoal e encargos sociais. Diante do exposto, esta 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?

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. Nessa linha, a Portaria TSE nº 1.157/2022 (TSE, 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.

II. REFERENCIAL TEÓRICO E NORMATIVO

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 (BRASIL, 1964), que estabelece as normas gerais sobre orçamento, utiliza essa classificação nos arts. 12 e 13.

Nos termos do MTO, 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 (BRASIL, 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)

Grupo de Natureza da Despesa	Conceito
1 - Pessoal e Encargos Sociais	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.
2 - Juros e Encargos da Dívida	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.
3 - Outras Despesas Correntes	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.
4 – Investimentos	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.
5 - Inversões Financeiras	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.
6 - Amortização da Dívida	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.

2.1 Despesa com pessoal

Com a Lei nº 7.800/1989 (BRASIL, 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 (BRASIL, 1964), passaram a compor os chamados grupos de natureza de despesa. Como visto anteriormente, esse *status* foi mantido pela Portaria Interministerial nº 163/2001 (BRASIL, 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 (BRASIL, 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 (BRASIL, 1988) já se preocupava com as despesas de pessoal e estabelecia algumas condições para a sua

realização. No art. 169 da CF/1988 (BRASIL, 1988) é possível ver, entre outros, preocupação com a existência dotação orçamentária e o estabelecimento de limites. Esses limites de despesa com pessoal são regulados, atualmente, pela LRF (BRASIL, 2000).

Despesas com Pessoal, de acordo com o art. 18, da LRF (BRASIL, 2000), 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 atrelado 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.

2.1.1 Ressarcimento de pessoal requisitado

O ressarcimento de pessoal requisitado possui fundamento legal no art. 93 da Lei nº 8.112/1990 (BRASIL, 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 (BRASIL, 1990) não traz uma definição explícita sobre a requisição de pessoal, apenas que o servidor pode ter o exercício em outro órgão ou entidade em casos previstos por leis específicas. Coube ao Decreto nº 10.835/2021 (BRASIL, 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 (BRASIL, 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 (BRASIL, 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 (TSE, 2017) em mais 4 (quatro) períodos de 1 (um) ano. Ademais, A Lei nº 6.999/1982 (BRASIL, 1982) e a Resolução TSE nº 23.523/2017 (TSE, 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 CNJ nº 102/2009 (CNJ, 2009). A Resolução do CNJ de nº 102/2009 (CNJ, 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 (CNJ, 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 (BRASIL, 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 MTO 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 a seguir:

Quadro 02 – Desdobramento do elemento 96 - GND 1

Classificação orçamentária	Título	Finalidade
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 (BRASIL, 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 (TSE, 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 (MTO) 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 para o propósito de 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).

III. 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 utilizadas 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-Luuni (2017) lembram que, uma vez obtido, esse tipo de dado pode ser analisado posteriormente para fornecer conhecimento, interpretações ou conclusões.

A coleta os 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 abaixo:

Quadro 03 - Características do sujeito da pesquisa

Unidade Orcamentária	Abrangência	Sede do Tribunal	Qtde. Municípios*	Zonas Eleitorais**	Eleitorado
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 (CNJ, 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 (CNJ, 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 (CNJ, 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 (TSE, 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 métodos mistos, que incorpora elementos das abordagens qualitativa e quantitativa. Essa abordagem de investigação envolve a coleta de dados quantitativos, como o Anexo IVa da Resolução CNJ nº 102/2009 (CNJ, 2009), e qualitativos, como o Anexo VII da Resolução CNJ nº 102/2009 (CNJ, 2009), integrando os dois tipos de dados e usando desenhos distintos, com o objetivo de aumentar a compreensão sobre os fenômenos estudados.

A dimensão qualitativa se caracteriza pela utilização da observação e interpretação das informações extraídas dos Anexos IVa e VII da Resolução CNJ nº 102/2009 (CNJ, 2009), uma

vez que no enfoque qualitativo, perguntas e proposições podem surgir antes, durante e depois da análise e coleta de dados. A partir, por exemplo, da constatação da quantidade de servidores requisitados e dos seus órgãos de origem (extraídas dos Anexos VII), bem como da comparação com o quantitativo de cargos efetivos providos (extraídas dos Anexos IVa), torna-se possível uma melhor compreensão da distribuição geográfica desses servidores requisitados, auxiliando na identificação de possíveis tendências ou padrões regionais e podendo gerar novos questionamentos.

A dimensão quantitativa se caracteriza pela utilização da quantificação, seja na coleta de informações ou no tratamento dos dados. Essa abordagem 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.

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/sigabrasil>) 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 trimestralmente essas informações em atendimento ao disposto no Anexo IVa da Resolução CNJ nº 102/2009 (CNJ, 2009). 26 Tribunais apresentaram dados trimestrais, 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, que variam. 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.

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, sendo que 2 deles apresentam informações relativas ao primeiro semestre de 2022.

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.

De modo similar ao Anexo IVa, a estrutura de divulgação desse relatório está padronizada, o que não ocorre nos formatos utilizados para disponibilizá-lo. A variedade de formatos de divulgação inclui da disponibilização somente como página da internet a formatos, como PDF, JSON, CSV, XLS, XLSX e RTF. Também, 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”.

A divulgação dos dados relativos ao Anexo VII também apresenta uma grande variedade em seus formatos, que podem variar de PDF, JSON, CSV, XLS, XLSX, RTF até a disponibilização somente como página da internet. Ademais, embora todos os tribunais apresentem as informações na seção "Transparência e Prestação de Contas" em seus sites, os *links* para acessá-las podem também ser encontrados em diferentes seções, como "Relatórios CNJ", "Gestão de Pessoas", "Recursos Humanos e Remuneração" ou "Gestão da Transparência".

As informações extraídas dos Anexos IV e VII da Resolução CNJ nº 102/2009 (CNJ, 2009), foram consolidadas em uma planilha do Microsoft Excel. Da relação nominal de requisitados foi extraído a quantitativo de servidores requisitados separado por vínculo de origem (municipal, estadual ou DF 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).

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 (BRASIL, 2006), que dispõe sobre as carreiras dos servidores do Poder Judiciário da União

Utilizou-se como parâmetro carreira de Técnico Judiciário, destinada a execução de tarefas de suporte técnico e administrativo, compatível com as atividades desempenhadas por servidores requisitados. Os valores utilizados se referem ao primeiro padrão da classe “A” respectiva, uma vez que essa é a remuneração de ingresso dos cargos de provimento efetivo da carreira.

Essa é, portanto, 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. Outra limitação que se destaca é de fato de se estudar um fenômeno muito específico da JE, o que limita as generalizações que poderiam ser feitas a outras entidades.

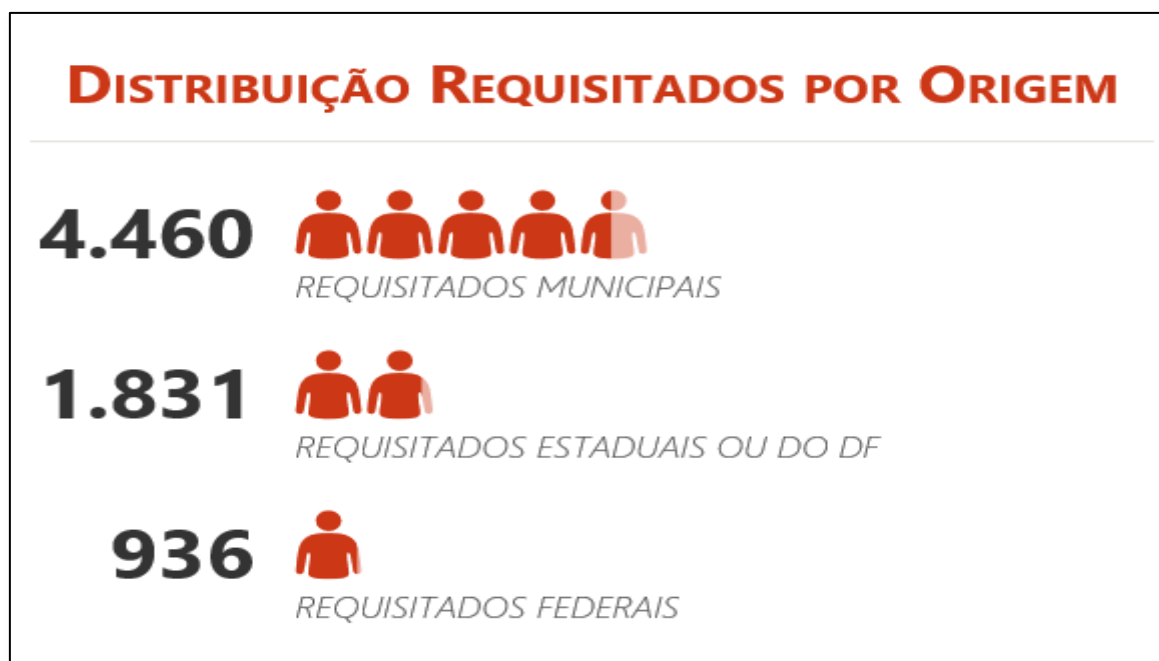
IV. ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Os resultados do presente estudo foram divididos em 2 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 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.



Fonte: Elaborado pelo autor (2023).

Percebe-se, com o conteúdo do gráfico 01, uma maior concentração de servidores requisitados oriundos de órgãos municipais, 4460 ou 61,7%. Em seguida, encontramos 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 sai de uma estrutura central de Tribunal Superior, é regionalizada por meio da distribuição de competências nos Tribunais Regionais Eleitorais e que atingem o público alvo (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 no Quadro 04.

Quadro 04: Distribuição de requisitados por Unidade Orçamentária.

Unidade Orçamentária	Total de Requisitados	Requisitados de Órgãos Municipais	Requisitados de Órgãos Estaduais ou do DF	Requisitados de Órgãos Federais
TSE	9	0,00%	0,00%	100,00%
TRE-AC	60	36,67%	56,67%	6,67%
TRE-AL	112	95,54%	1,79%	2,68%
TRE-AM	179	78,77%	16,20%	5,03%
TRE-BA	521	78,50%	15,16%	6,33%
TRE-CE	321	78,50%	5,61%	15,89%
TRE-DF	165	0,00%	33,94%	66,06%
TRE-ES	108	77,78%	14,81%	7,41%

TRE-GO	241	42,32%	45,64%	12,03%
TRE-MA	150	88,00%	7,33%	4,67%
TRE-MT	199	45,23%	51,26%	3,52%
TRE-MS	182	52,75%	32,42%	14,84%
TRE-MG	691	79,02%	7,96%	13,02%
TRE-PA	289	82,01%	13,49%	4,50%
TRE-PB	216	53,24%	28,24%	18,52%
TRE-PR	194	50,00%	39,69%	10,31%
TRE-PE	320	46,25%	10,63%	43,13%
TRE-PI	74	51,35%	14,86%	33,78%
TRE-RJ	166	37,35%	14,46%	48,19%
TRE-RN	184	47,28%	13,04%	39,67%
TRE-RS	328	82,01%	5,49%	12,50%
TRE-RO	104	35,58%	51,92%	12,50%
TRE-SC	144	90,97%	0,69%	8,33%
TRE-SP	2026	55,97%	41,31%	2,71%
TRE-SE	114	78,95%	9,65%	11,40%
TRE-TO	84	23,81%	61,90%	14,29%
TRE-RR	25	32,00%	48,00%	20,00%
TRE-AP	21	28,57%	23,81%	47,62%

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 com despesas no elemento 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. Também se buscou identificar como ocorreu a distribuição da execução orçamentária dos ressarcimentos de pessoal requisitado (elemento 96) nas Unidades Orçamentárias no exercício financeiro de 2022, conforme se observa no Quadro 05.

Quadro 05: 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)

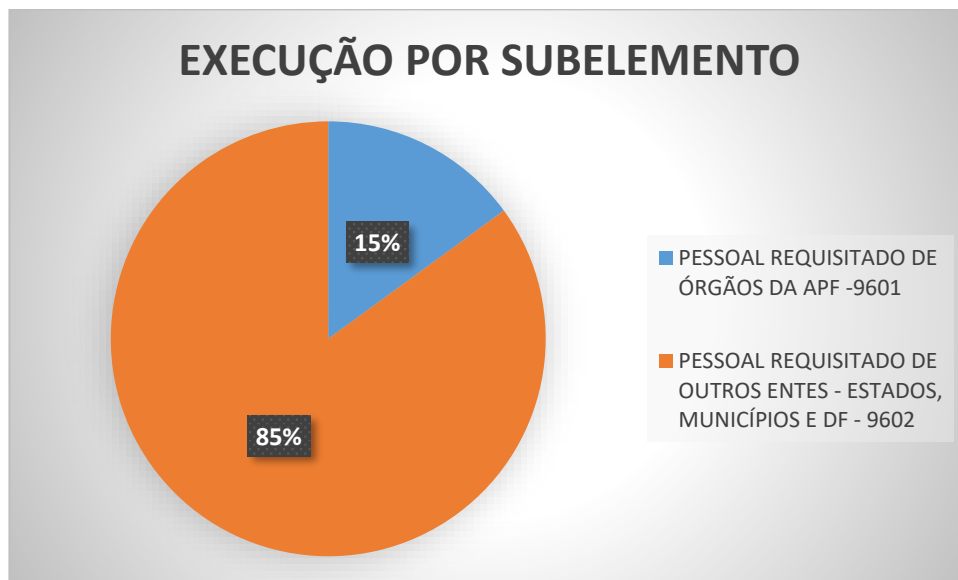
Quando se compara o valor executado no elemento 96 – Ressarcimento de Pessoal Requisitado quadro 6 com a distribuição de requisitados por Unidade Orçamentária, apresentada no Quadro 5, é possível visualizar padrões de execução orçamentária bastante distintos, o que pode ser causado, entre outros fatores, pelas diferenças remuneratórias entre os níveis da federação. O TSE, por exemplo, possui somente requisitados de órgãos federais e uma execução média de 133 mil reais por servidor requisitado; enquanto o TRE-AL, que concentra requisição na esfera municipal possui uma média de 893 reais por requisitado. O TRE-TO, que possui a maioria de seus requisitados com origem estadual, executa um valor médio 27 mil reais 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 nos 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 das 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 01.

Tabela 01: 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%

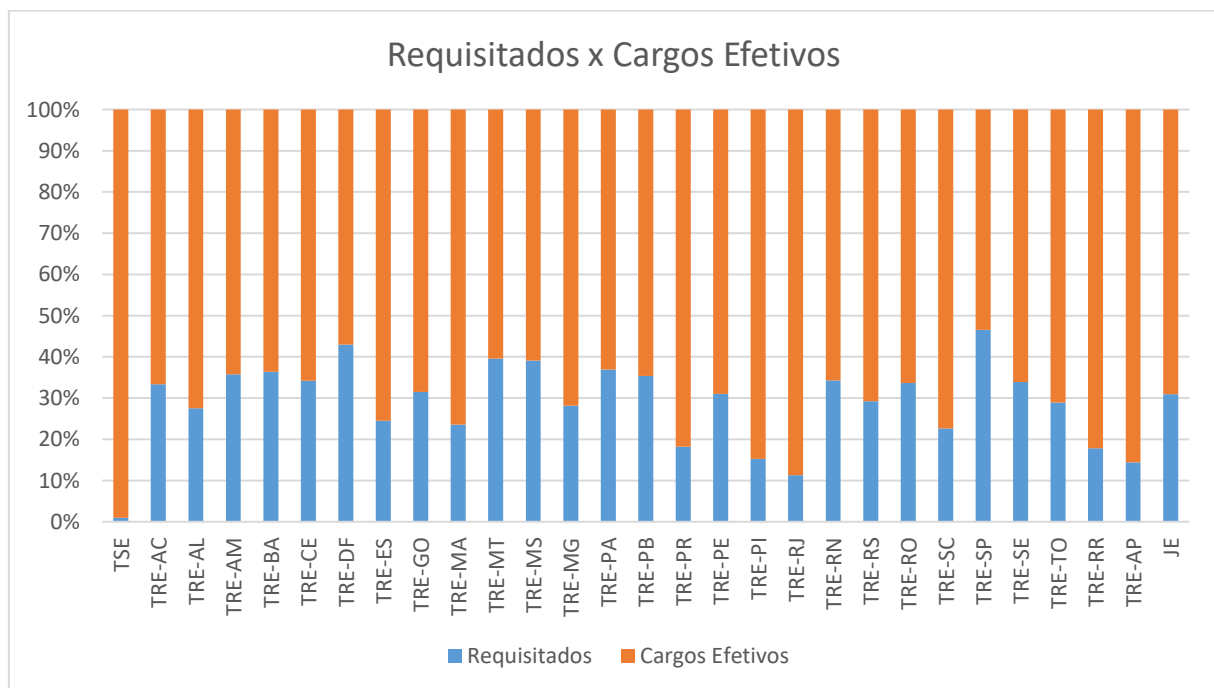
Fonte: Elaborado pelo autor (2023)

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 do quadro 05, 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.

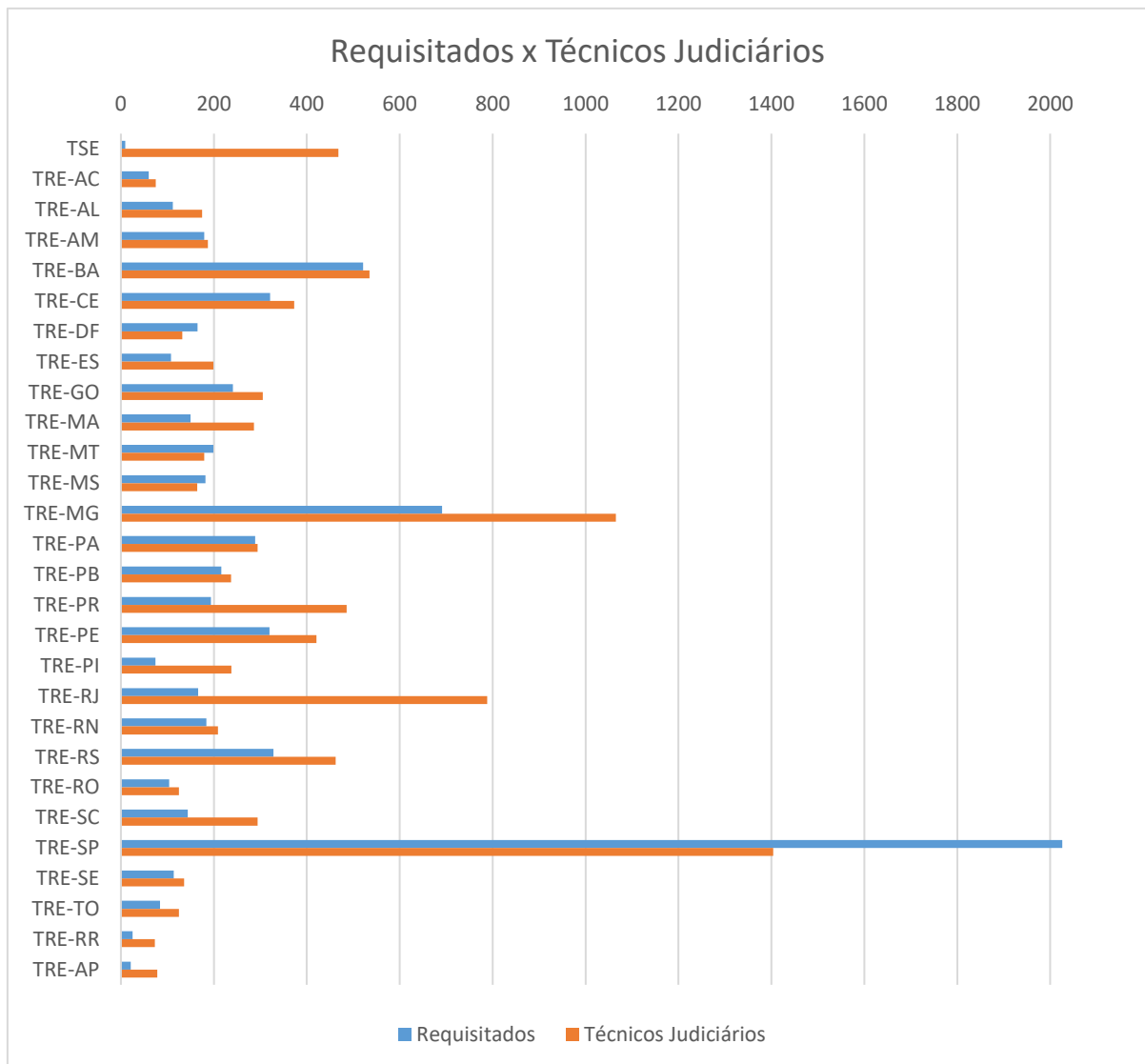
Gráfico 03: Quantitativo Requisitados x Quantitativo Cargos Efetivos



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, temos 76 requisitados. 16 Tribunais com percentual superior a 70%, sendo que 4 unidades (TRE-DF, TRE-MT, TRE-MS e TRE-SP) apresentam 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. 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 02.

Tabela 02: Quantidade de Requisitados x Quantidade de municípios

Unidade Orçamentária	Qtde municípios	Requisitados	Requisitados / Municípios
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 a 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 03.

Tabela 03: Quantidade de Requisitados x Quantidade de Zonas Eleitorais

Unidade Orçamentária	Zonas Eleitorais	Requisitados	Requisitados / Zonas Eleitorais
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 04.

Tabela 04: Quantidade de Requisitados x Eleitorado

Unidade	Requisitados	Eleitorado	Requisitados por milhão
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 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, inclui-se a Gratificação Judiciária, que faz parte da remuneração de todos os cargos efetivos. Além disso, foram adicionados os valores das contribuições patronais destinadas ao RPPS e ao FUNPRESP.

A contribuição patronal para o RPPS é calculada até o teto do 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, temos:

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

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 bi, 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 próximos concursos públicos e sua política de distribuição de cargos. A tabela 05 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 05: Previsão incremento orçamentário na LOA para novos servidores

Unidade	LOA 2023 – Pessoal e Encargos Sociais	Estimativa custo inicial – novos servidores	Execução 2022 – Elemento 96	% de incremento LOA 2023
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 e custos crescentes nos exercícios financeiros subsequentes, decorrentes de progressão/promoção funcional.

V. 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 (CNJ, 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 um desmembramento nessa classificação orçamentária que permita 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.

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 de reais, o que representa um crescimento em torno de 15% nas despesas com pessoal e encargos sociais previstas na LOA para 2023 (BRASIL, 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 ou se trata de uma dependência contínua o 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.

Entre as limitações deste estudo se destacam a escolha da remuneração de Técnico Judiciário como estratégia para a busca de referências salariais e a especificidade do fenômeno estudado, o que 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 dinâmicas da requisição de servidores públicos e seu reflexo no orçamento da JE.

REFERÊNCIAS

BISHOP, L.; KUULA-LUUMI, A. Revisiting qualitative data reuse: a decade on. **Sage Open**, v. 7, n. 1, p. 1–15, 2017.

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. 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. 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. 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. 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. 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. 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. 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/111416.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. 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%202014,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. Acesso em: 15 fev. 2023.

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.

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.

CRESWELL, J. W.; CRESWELL, J. D. **Projeto de pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto** [recurso eletrônico]. Tradução de Sandra Maria Mallmann da Rosa. 5. ed. Porto Alegre: Penso, 2021.

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.

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

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.

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.

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.

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

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

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

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.

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.

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.

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, 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.

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.

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.

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.