

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO  
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E ECONÔMICAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS CONTÁBEIS**

**YURI GARCIA PIMENTEL**

**GOVERNANÇA ORÇAMENTÁRIA E A ALOCAÇÃO DE DESPESAS  
PÚBLICAS: UMA ANÁLISE NO CONTEXTO DO TRT17**

**VITÓRIA  
2024**

YURI GARCIA PIMENTEL

**GOVERNANÇA ORÇAMENTÁRIA E A ALOCAÇÃO DE DESPESAS  
PÚBLICAS: UMA ANÁLISE NO CONTEXTO DO TRT17**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Contábeis da Universidade Federal do Espírito Santo, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Ciências Contábeis.

Orientador: Prof. Dr. Rodrigo Silva Diniz Leroy

VITÓRIA  
2024

Ficha catalográfica disponibilizada pelo Sistema Integrado de Bibliotecas - SIBI/UFES e elaborada pelo autor

---

P644g Pimentel, Yuri Garcia, 1984-  
GOVERNANÇA ORÇAMENTÁRIA E A ALOCAÇÃO DE  
DESPESAS PÚBLICAS: UMA ANÁLISE NO CONTEXTO DO  
TRT17 / Yuri Garcia Pimentel. - 2024.  
74 p.


Orientador: Rodrigo Silva Diniz Leroy.  
Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis) -  
Universidade Federal do Espírito Santo, Centro de Ciências  
Jurídicas e Econômicas.

1. Governança Pública. 2. Orçamento Público. I. Silva Diniz  
Leroy, Rodrigo. II. Universidade Federal do Espírito Santo.  
Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas. III. Título.


CDU: 657

**ATA DA 132ª SESSÃO PÚBLICA DE DEFESA DE DISSERTAÇÃO DO Mestrado EM CIÊNCIAS CONTÁBEIS DO ALUNO YURI GARCIA PIMENTEL**


Às **14 horas** do dia **27** do mês de **junho** do ano de **2024**, reuniu-se à Banca Examinadora, composta pelos Professores Dr. Rodrigo Silva Diniz Leroy (PPGCon), Dr. Robson Zuccolotto (UFES) e Dr. Rafael Borges Ribeiro (UFU) para a sessão pública de Defesa de Dissertação do mestrando **Yuri Garcia Pimentel** com o tema: “**GOVERNANÇA ORÇAMENTÁRIA E A ALOCAÇÃO DE DESPESAS PÚBLICAS: UMA ANÁLISE NO CONTEXTO DO TRT17**”. Todos os participantes da banca estão remotos, por meio de videoconferência. Presente os membros da banca e o examinando, o presidente, prof. Dr. Rodrigo Silva Diniz Leroy deu início à sessão, passando a palavra ao aluno; após exposição de 30 minutos por parte do examinando, os membros da banca formularam as suas arguições, as quais foram respondidas pelo aluno; em seguida, o presidente da sessão solicitou que os presentes deixassem a sala para que a banca pudesse deliberar; ao final das deliberações, o presidente da sessão convocou o mestrando e os interessados para ingressarem na sala; com a palavra, o presidente da banca leu a decisão da banca que resultou a **APROVAÇÃO** do examinando; por fim, nada mais havendo, foi encerrada a sessão da qual se lavra a presente ata, que vai assinada pelos membros da banca examinadora e pelo mestrando.

Documento assinado digitalmente  
 **RODRIGO SILVA DINIZ LEROY**  
Data: 01/07/2024 15:35:05-0300  
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Prof. Dr. Rodrigo Silva Diniz Leroy (PPGCon)

Documento assinado digitalmente  
 **ROBSON ZUCCOLOTTO**  
Data: 01/07/2024 17:50:09-0300  
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Prof. Dr. Robson Zuccolotto (UFES)

Documento assinado digitalmente  
 **RAFAEL BORGES RIBEIRO**  
Data: 01/07/2024 15:51:59-0300  
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Prof. Dr. Rafael Borges Ribeiro (UFU)

YURI GARCIA  
PIMENTEL:11082800724  
Assinado de forma digital por YURI GARCIA PIMENTEL:11082800724  
Dados: 2024.07.01 19:41:07 -03'00'

Mestrando Yuri Garcia Pimentel

## AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar, agradeço aos meus pais, por despertarem em mim a vontade do conhecimento. Com eles, eu aprendi que o “essencial é invisível aos olhos”.

À minha irmã e ao meu irmão, um esforçado e inteligente, o outro inteligente e esforçado, o exemplo arrasta.

À minha esposa, Juliana, por despertar em mim, desde o primeiro dia que nossos olhares sorriram um para o outro, a vontade de ser uma pessoa melhor. Foi com ela que eu aprendi “o que é o amor?”, e ele se chama João Pedro, nosso fruto!

Agradeço ao Tribunal Regional do Trabalho da 17ª Região por ter autorizado a realização da pesquisa, especialmente os colegas que toparam participar do grupo focal, sendo fundamentais para concretização desta dissertação.

Finalmente, agradeço ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Contábeis da Universidade Federal do Espírito Santo, na figura do meu orientador, Professor Dr. Rodrigo Leroy, que topou fazer parte dessa jornada com a bola já rolando, me acolhendo e contribuindo enormemente para o desenvolvimento da pesquisa. Aproveito para agradecer também à banca, Prof. Dr. Robson e Prof. Dr. Rafael.

“Ah!  
Eu é que não me sento  
No trono de um apartamento  
Com a boca escancarada  
Cheia de dentes  
Esperando a morte chegar  
Porque longe das cercas  
Embandeiradas  
Que separam quintais  
No cume calmo  
Do meu olho que vê  
Assenta a sombra sonora  
De um disco voador.”

Ouro de Tolo, Raul Seixas

## RESUMO

A dissertação examina a governança orçamentária e a alocação de despesas públicas, com um estudo de caso no Tribunal Regional do Trabalho da 17ª Região (TRT17), Espírito Santo. Inicialmente, discute-se conceito emergente de governança no âmbito público e como ele responde à crise do Estado moderno, destacando a transição de práticas burocráticas e hierárquicas para modelos baseados em redes e mercado, seguindo perspectivas da Nova Governança Pública. O objetivo geral do estudo é analisar as implicações das práticas de governança orçamentária nas decisões sobre alocação de despesas no TRT17. Especificamente, busca verificar como elementos de governança orçamentária contribuem para a eficiência operacional e influenciam a tomada de decisões, explorando variáveis como transparência, integridade, participação e comunicação. Metodologicamente, a dissertação combina abordagens quantitativas e qualitativas, incluindo análise de documentos, questionários do TCU e grupos focais. Os resultados indicam que práticas eficazes de governança orçamentária são essenciais para garantir alocações eficientes e alinhadas com as metas organizacionais, impactando positivamente a gestão pública.

**Palavras-chave:** governança orçamentária, alocação de despesas públicas, TRT17, Nova Governança Pública, eficiência operacional.

## ABSTRACT

The dissertation examines budget governance and the allocation of public expenses, with a case study at the Regional Labor Court of the 17th Region (TRT17), Espírito Santo. Initially, the text discusses the emerging concept of governance in the public sphere and how it responds to the crisis of the modern State, focusing on the transition from bureaucratic and hierarchical practices to models based on networks and the market, following New Public Governance perspectives. The general objective of the study is to analyze the implications of budgetary governance practices in decisions about expense allocation in TRT17. Specifically, it seeks to verify how elements of budget governance contribute to operational efficiency and influence decision-making, exploring variables such as transparency, integrity, participation and communication. Methodologically, the dissertation combines quantitative and qualitative approaches, including document analysis, TCU questionnaires and focus groups. The results indicate that effective budget governance practices are essential to ensure efficient allocations aligned with organizational goals, positively impacting public management.

**Keywords:** budget governance, public expenditure allocation, TRT17, New Public Governance, operational efficiency

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO</b> .....	<b>8</b>
1.1 CONTEXTUALIZAÇÃO .....	8
1.2 OBJETIVOS GERAL E ESPECÍFICOS.....	12
<b>1.2.1 Objetivo geral</b> .....	<b>12</b>
<b>1.2.2 Objetivos específicos</b> .....	<b>12</b>
1.3 JUSTIFICATIVA E RELEVÂNCIA .....	12
1.4 ESTRUTURA.....	14
<b>2 REFERENCIAL TEÓRICO</b> .....	<b>15</b>
2.1 (NOVA) GOVERNANÇA PÚBLICA.....	15
2.2 GOVERNANÇA ORÇAMENTÁRIA .....	21
<b>3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS</b> .....	<b>28</b>
3.1 ABORDAGEM METODOLÓGICA .....	28
3.2 DELINEAMENTO DA PESQUISA .....	29
3.3 COLETA DE DADOS.....	30
<b>3.3.1 Questionário do TCU</b> .....	<b>30</b>
<b>3.3.2 Grupo focal</b> .....	<b>32</b>
<b>4 RESULTADOS</b> .....	<b>35</b>
4.1 COMPOSIÇÃO DO ORÇAMENTO DA JUSTIÇA DO TRABALHO .....	35
<b>4.1.1 Composição do orçamento do TRT da 17ª Região</b> .....	<b>36</b>
4.2 ANÁLISE ESTATÍSTICA DO ÍNDICE.....	37
4.3 ANÁLISE DO GRUPO FOCAL.....	42
<b>4.3.1 Descrição dos participantes</b> .....	<b>42</b>
<b>4.3.2 Normatização</b> .....	<b>44</b>
<b>4.3.3 Regras formais e informais</b> .....	<b>46</b>
<b>4.3.4 Governança</b> .....	<b>51</b>
<b>4.3.5 Análise dos resultados</b> .....	<b>53</b>
4.3.5.1 Diversidade de participantes e perspectivas .....	53
4.3.5.2 Normatização e sua eficácia .....	53
4.3.5.3 Regras formais x informais.....	54
4.3.5.4 Governança orçamentária .....	56
<b>5 CONCLUSÃO E RECOMENDAÇÕES</b> .....	<b>58</b>
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	<b>61</b>

<b>APÊNDICES .....</b>	<b>65</b>
<b>APÊNDICE A – ROTEIRO GRUPO FOCAL .....</b>	<b>66</b>
<b>APÊNDICE B – DOTAÇÃO ATUALIZADA POR GRUPO DE DESPESA.....</b>	<b>68</b>
<b>APÊNDICE C – DOTAÇÃO REMANEJADA (POR UNIDADE GESTORA).....</b>	<b>69</b>
<b>APÊNDICE D – DOTAÇÃO TRT 17ª REGIÃO .....</b>	<b>70</b>

# 1 INTRODUÇÃO

## 1.1 CONTEXTUALIZAÇÃO

A governança emergiu em resposta a uma crise no Estado moderno no final do século XX, a partir de narrativas que inicialmente criticaram a burocracia, o corporativismo e o Estado de Bem-Estar Social sob a ótica da racionalidade econômica ou a partir das perspectivas sociológicas, sugerindo que o Estado precisava se adaptar em resposta a pressões tanto internacionais quanto domésticas (Bevir, 2010).

Conforme Bevir (2010), o termo “governança”, quando aplicado à organização e à ação públicas, reflete uma das principais tendências contemporâneas. Segundo o autor, cientistas sociais, em particular aqueles focados em administração pública e em governo local, reconhecem que a estrutura e a ação públicas têm se deslocado de uma configuração hierárquica e burocrática para modelos baseados em mercados e redes.

O autor estabelece que a governança emergiu, portanto, em duas fases distintas de reforma do setor público. A primeira fase incluiu reformas baseadas na racionalidade econômica – Neoliberalismo, Nova Administração Pública e terceirização –, enquanto a segunda fase foi marcada por reformas que adotaram uma perspectiva sociológica de racionalidade – desenvolvimento de redes e parcerias.

Os neoinstitucionalistas veem as redes como uma alternativa mais flexível e responsiva. Essa visão se baseia no entendimento de que os atores sociais estão inseridos em relações estruturadas. Eles sustentam que a eficiência e a eficácia emergem de relações estáveis marcadas pela confiança, pela participação social e pelas associações voluntárias. Para esses teóricos, apesar de as hierarquias poderem facilitar a confiança e a estabilidade, elas se tornaram obsoletas diante das exigências da nova economia global baseada no conhecimento. Esse novo cenário apresenta desafios complexos que são mais adequadamente abordados por meio de redes e de um governo integrado.

Sendo assim, Santos (1997) já discutia que o Estado tem se concentrado nos requisitos políticos, sociais, organizacionais e gerenciais necessários para torná-lo eficaz e eficiente, capaz de enfrentar desafios e resolver dilemas. Os conceitos de governabilidade e governança (*governance*) abordam essas preocupações, sendo tratados de maneira distinta na literatura.

Nesse contexto, o Banco Mundial (2017) adota a concepção de que o ambiente no qual decisões (sobre políticas) são tomadas é a arena de negociação de políticas públicas – ou seja,

o espaço em que diversos grupos e atores interagem e negociam aspectos de domínio público e no qual os acordos resultantes levam a mudanças futuras nas regras formais (legislação).

Parte-se, então, do pressuposto de que as instituições representam restrições ao comportamento humano, estabelecidas pelos indivíduos com o para minimiza os custos associados às transações.

Seguindo essa abordagem, North (2005) examina que, dado que toda atividade coordenada por seres humanos requer a criação de estruturas para definir a natureza das interações entre os participantes envolvidos, a compreensão da performance do setor público a partir das várias facetas da ação governamental demanda uma exploração profunda sobre como as instituições, atuando como "regras do jogo", operam.

As arenas de políticas públicas existem nos níveis local, nacional, internacional e supranacional. Elas podem ser formais (parlamentos, tribunais, organizações intergovernamentais, órgãos públicos), tradicionais (conselho de anciãos) ou informais (acordos secretos, redes exclusivas de contatos) (Banco Mundial, 2017).

Nesse sentido, segundo a visão de que a governança estaria associada a formas e mecanismos de coordenação e cooperação, tem-se que seu conceito, tanto no setor público quanto no privado, refere-se aos meios para obtenção de direção, controle e coordenação de indivíduos ou de unidade organizacionais, em nome de interesses para os quais contribuem conjuntamente (Borges, 2022).

O termo “governança” pode ser utilizado para diferentes contextos e finalidades específicas, como governança corporativa, governança participativa, governança global, governança de tecnologia da informação, governança ambiental, governança local, governança de contratações e governa orçamentária (Gisselquist, 2012).

Considerando especificamente a governança orçamentária, a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE, 2015) estabelece que a expressão pode ser definida como o processo de elaboração do orçamento anual, fiscalização da sua execução e garantia do alinhamento com objetivos públicos.

A OCDE (2015) se aprofunda, estabelecendo que, mais do que isso, o orçamento é um contrato entre os cidadãos e o Estado, evidenciando como os recursos são arrecadados e alocados para a prestação de serviços públicos. Por seu turno, Borges (2022) acrescenta que o orçamento público, mais que instrumento técnico ou ferramenta de alocação de recursos, é importante e singular arena política.

Ainda segundo a referida organização, a experiência dos últimos anos evidenciou que uma boa orçamentação se alinha aos vários pilares da governança pública moderna, como

transparência, integridade, abertura, participação, responsabilidade e uma abordagem estratégica para planejar e atingir os objetivos nacionais. O orçamento é, portanto, uma peça fundamental na arquitetura de confiança entre os Estados e seus cidadãos (OCDE, 2015). Destaca-se que, em 2020, o Brasil obteve reconhecimento de adesão à recomendação da OCDE sobre boas práticas em governança orçamentária (Santos, 2022).

De acordo com o Manual Técnico de Orçamento 2023, elaborado pela Secretaria de Orçamento Federal (SOF), orçamento público é o instrumento de planejamento que detalha a previsão dos recursos a serem arrecadados (impostos e outras receitas estimadas) e a sua destinação (ou seja, em quais despesas esses recursos serão utilizados) a cada ano (Brasil, 2023).

A visão técnica do orçamento público adquire novas camadas a partir da visão social, representando uma peça política na qual são traduzidas as prioridades do país, sendo, portanto, um instrumento fundamental ao desenvolvimento de qualquer sociedade (Couto; Rodrigues, 2022; Borges, 2022; OCDE, 2015).

Assim, surge uma análise normativa sobre as definições e os padrões ideais de governança. Organizações que cumprem certas condições são frequentemente classificadas sob o conceito de "boa governança". Existem muitos métodos para avaliar o desempenho governamental, focados em analisar como essas entidades se comportam em termos de governança. O resultado dessas avaliações é visto como um reflexo da competência da entidade avaliada, que é considerada responsável por sua própria classificação e por melhorias futuras. Portanto, espera-se que as entidades melhorem suas práticas com base nos resultados dessas avaliações (Buta; Teixeira, 2020).

Nessa esteira, a partir de 2021, o Tribunal de Contas da União (TCU), órgão de controle externo do governo federal que auxilia o Congresso Nacional na missão de acompanhar a execução orçamentária e financeira do país e contribuir com o aperfeiçoamento da administração pública em benefício da sociedade (Arraes *et al.*, 2022), passou a exigir questões relativas à governança orçamentária nos trabalhos para levantamento de informações sobre a situação da governança na administração pública (TCU, 2021).

O questionário de 2021, contendo o capítulo próprio de governança orçamentária, foi aplicado para 378 respondentes, sendo 116 órgãos, 148 autarquias (sendo 28 conselhos profissionais), 54 estatais, 43 fundações e 17 paraestatais (TCU, 2021).

Dentre os 116 órgãos submetidos ao questionário, encontra-se a Justiça do Trabalho (TCU, 2021), composta pelo Tribunal Superior do Trabalho (TST) e os Tribunais Regionais do Trabalho (TRTs), conforme artigo 111 da Carta Magna (Brasil, 1988).

O mencionado dispositivo constitucional aduz, ainda, que funcionará junto ao TST o Conselho Superior da Justiça do Trabalho (CSJT), a quem cabe exercer a supervisão administrativa, orçamentária, financeira e patrimonial da Justiça do Trabalho de primeiro e segundo graus, como órgão central do sistema, cujas decisões terão efeito vinculante (Brasil, 1988).

Verifica-se, portanto, que o CSJT atua como órgão setorial, integrando o Sistema de Planejamento e de Orçamento Federal, instituído pela Lei nº 10.180/2001, e desempenhando o papel de articulador. Cabe ainda ao Conselho a elaboração da proposta orçamentária setorial das unidades orçamentárias que compõem a Justiça do Trabalho.

Já o artigo 99 da Carta Magna estabelece que é assegurada autonomia administrativa e financeira ao Poder Judiciário, definindo que os tribunais têm a responsabilidade de elaborar suas propostas orçamentárias dentro dos limites estipulados conjuntamente com os demais Poderes na lei de diretrizes orçamentárias, cabendo o envio da proposta, no âmbito da União, aos presidentes do Supremo Tribunal Federal e dos Tribunais Superiores (Brasil, 1988).

Instalada em todo o território nacional em 1º de maio de 1941, a Justiça do Trabalho concilia e julga as ações judiciais oriundas da relação de trabalho (que abrangem os entes de direito público externo e da administração pública direta e indireta da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios), as que envolvam exercício do direito de greve, as ações sobre representação sindical, além das demandas que tenham origem no cumprimento de suas próprias sentenças, inclusive as coletivas.

Os órgãos integrantes da Justiça do Trabalho: o TST, os 24 TRTs e os(as) juízes(as) do trabalho atuantes nas varas do trabalho. Nas comarcas não abrangidas pela jurisdição da Justiça do Trabalho, a competência será atribuída aos(às) juízes(as) de Direito, com recurso para o respectivo Tribunal Regional do Trabalho.

Dentre os 24 TRTs, encontra-se o Tribunal Regional do Trabalho da 17ª Região (ES), que foi desmembrado do TRT da 1ª Região (RJ) em 8 de novembro de 1989, pela Lei nº 7.872, sendo sua instalação iniciada em 8 de janeiro de 1991.

De acordo com o Conselho Nacional de Justiça (CNJ), o orçamento total do Judiciário em 2023 foi de 132,8 bilhões de reais. Deste valor, a Justiça do Trabalho recebeu 23 bilhões de reais, o que equivale a 17,3% do orçamento total do Judiciário, ficando atrás apenas da Justiça Estadual, que é financiada pelos estados.

Ao considerar apenas os segmentos da justiça que recebem recursos federais, a Justiça do Trabalho ocupa a maior parte do orçamento do Judiciário, seguida pela Justiça Federal, que

recebeu 14 bilhões de reais, e pela Justiça Eleitoral, com um orçamento de 7 bilhões de reais em 2023.

Diante da importância de examinar detalhadamente cada órgão avaliado pelo TCU no Igov2021 e levando em conta que o autor desta dissertação é um servidor efetivo do TRT da 17ª Região - ES (TRT17), que faz parte da Justiça do Trabalho, optamos por concentrar nossa pesquisa nesse órgão específico.

Nesse contexto, este trabalho procura responder à seguinte questão: **Como ocorrem práticas de governança orçamentária no Tribunal Regional do Trabalho da 17ª Região?**

## 1.2 OBJETIVOS GERAL E ESPECÍFICOS

### 1.2.1 Objetivo geral

A presente pesquisa se trata de um estudo de caso, aplicado ao Tribunal Regional do Trabalho da 17ª Região (TRT17), do Estado do Espírito Santo, e tem como objetivo geral analisar as implicações das boas práticas de governança orçamentária nas tomadas de decisões em relação a alocação de despesas desse órgão.

### 1.2.2 Objetivos específicos

Como objetivos específicos, apresentam-se:

- i) Verificar a contribuição de itens específicos da governança orçamentária nas variáveis operacionais, tais como transparência, participação, planejamento estratégico, controle interno, avaliação de desempenho, ética e integridade, e comunicação eficaz para as tomadas de decisões de alocação das despesas orçamentárias;
- ii) Perceber como atores ligados à gestão estratégica e à governança da Justiça do Trabalho entendem a governança orçamentária e os fatores que influenciam na sua efetiva adoção como instrumento de tomada de decisão e alcance da sua finalidade pública; e
- iii) Propor recomendações para aprimorar a governança orçamentária e as práticas de alocação de despesas no TRT17, com base nos resultados da pesquisa e nas melhores práticas identificadas na literatura.

## 1.3 JUSTIFICATIVA E RELEVÂNCIA

Em 2022, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) publicou o livro “Governança Orçamentária no Brasil”, produto de um amplo projeto de pesquisa iniciado em 2019, coletânea de 27 artigos que debatem sob diferentes abordagens as regras que conduzem o processo orçamentário no país (Couto; Rodrigues, 2022).

O prefácio dessa coletânea destaca que o tema é tão relevante, que os países da OCDE chegaram a codificar, em 2015, um conjunto de princípios-chave da governança orçamentária em um instrumento jurídico que os países signatários se dispuseram a adotar (Couto; Rodrigues, 2022).

Analisando os artigos que compõem a coletânea, observa-se, contudo, que concentram o objeto da pesquisa no plano conceitual e teórico de forma macro, ou seja, em nível de país. Ocorre que, antes de se tornar a peça orçamentária enviada pelo Executivo ao Legislativo, há todo um processo de construção que se inicia com quem, de fato, vai executar o orçamento, que são as unidades orçamentárias (Brasil, 2023), capitaneadas por suas setoriais.

Evidencia-se, portanto, a ausência de estudos que verifiquem o estágio da governança orçamentária na origem do processo, afinal a proposta orçamentária encaminhada pelo Executivo ao Legislativo para aprovação é a reunião das propostas orçamentárias de cada uma daquelas 378 instituições, dentre outras, que fizeram parte do escopo da análise da governança orçamentária do TCU.

Nesse sentido, verifica-se que a escolha de um Tribunal Regional do Trabalho contribuirá grandemente para investigar como os diversos conceitos de governança, apoiados pelas teorias neoinstitucionais e privilegiada pela literatura da administração pública e pelos organismos internacionais, como os conceitos fundamentados nas teorias econômicas, de mercado, identificados na lógica do índice do TCU, aderem-se aos contextos específicos do TRT. Isso porque os referidos Tribunais Regionais são majoritariamente integrados por magistrados e servidores públicos, encarregados da própria gestão do órgão, distantes das indicações políticas e dos representantes democraticamente eleitos, destacando-se pela sua natureza intrinsecamente burocrática.

Verificada essa lacuna, entende-se relevante a pesquisa que busque identificar o estágio da governança orçamentária em níveis menos globais do processo como um todo, já que é essa, inclusive, a metodologia de avaliação do TCU.

Ademais, os resultados obtidos a partir do estudo do TRT17 podem ter aplicações mais amplas, servindo como referência para outros Tribunais Regionais do Trabalho ou instituições públicas que enfrentem desafios semelhantes em suas práticas de governança orçamentária.

Pretende-se, assim, além de contribuir para a comunidade acadêmica e científica, produzir um conteúdo que possa alimentar o debate e a inovação do processo orçamentário do Judiciário trabalhista e, quem sabe, ser capaz de apontar *gaps* no processo e propor novas metodologias.

#### 1.4 ESTRUTURA

A presente pesquisa está estruturada em cinco capítulos, incluído o da introdução. No segundo capítulo, será apresentada a abordagem teórica; no terceiro, a metodologia de pesquisa desenvolvida; no quarto, serão discutidos os resultados e, por fim, no último capítulo, serão apresentadas as considerações finais.

## 2 REFERENCIAL TEÓRICO

### 2.1 (NOVA) GOVERNANÇA PÚBLICA

Nas décadas de 1970 e 1980, a capacidade dos Estados em desenvolver e aplicar políticas públicas foi diminuída diante do avanço da economia de mercado em um período de implantação de um modelo de globalização. É nesse contexto de recursos financeiros cada vez mais limitados, da economia de mercado e da crise da burocracia, que um modelo de gestão inspirado nas práticas do setor privado passa a ser estruturado no setor público (Santos, 2021).

Como resultado, houve a ascensão das ideias neoliberais e da influência do capital financeiro/rentista. No plano administrativo, as propostas foram marcadas por busca de soluções para superar a crise de ineficiência do modelo burocrático. Nesse cenário, surge o modelo gerencial também chamado de Nova Gestão Pública ou Neoliberalismo (Silva, 2021).

O movimento da Nova Gestão Pública surge em virtude da necessidade de aumentar a prestação de serviços da sociedade e da preocupação em controlar esses custos, para pleno emprego das ações do Estado (Silva, 2021).

A Nova Gestão Pública se caracterizou pela adoção de métodos de gestão provenientes do setor privado em instituições públicas, comprometendo-se mais com os resultados. Segundo Osborne (2006), os defensores desse paradigma sustentavam que as técnicas derivadas do ambiente empresarial conduziriam automaticamente à melhoria na eficiência e na eficácia nos serviços públicos. No entanto, a aplicação direta dessas práticas resultou em inúmeras disfunções, especialmente aquelas decorrentes da concentração excessiva na eficiência voltada aos aspectos mercadológicos (Fontes Filho, 2014).

Os neoliberais traçam um paralelo entre a estrutura hierárquica e *top-down* do Estado e a organização descentralizada e competitiva do mercado, defendendo a superioridade deste último. Eles sustentam que, sempre que viável, mercados ou estruturas semelhantes a mercados deveriam substituir a gestão burocrática. Em sua busca por maior eficiência, propõem a transferência de organizações e funções do Estado para o setor privado. As organizações seriam transferidas através de privatizações, ou seja, passando propriedades estatais para o setor privado por meio de ofertas públicas de ações ou transferência de controle acionário; as funções seriam delegadas por meio de terceirização, com o Estado pagando a entidades privadas para executarem tarefas em seu nome (Bevir, 2010).

De acordo com Osborne (2006) e O'Flynn (2007), os traços distintivos da New Public Management (NPM) fortalecem a teoria da competição entre organizações como um meio para

atingir a eficiência. Esse enfoque leva à fragmentação de unidades independentes e mais competição, contrastando com a natureza interdependente das atividades do setor público e colocando a eficiência na gestão no centro da relação Estado e sociedade. Adicionalmente, a NPM abraça a noção de que o cidadão é um cliente do Estado, ou seja, desempenha um papel passivo no processo de formulação de políticas públicas (Raschendorfer; Furtado, 2019).

Assim, o conceito de governança começou a se desenvolver como uma crítica aos modelos de gestão da NPM. Além disso, a ideia de governança busca expandir o âmbito de atuação da administração pública para além do domínio meramente gerencial. Isso implica equipar os gestores não apenas de ferramentas e instrumentos adequados de gestão, mas também de habilidades políticas da burocracia para atuar na direção do interesse coletivo (Filgueiras, 2018).

Nesse sentido, Bitencourt Neto (2017) destaca que os desafios à gestão pública são ainda mais significativos. Para o autor, a característica essencial da moderna gestão pública reside na sua capacidade de reconhecer e unir uma variedade de interesses e influências de diversos atores, em um processo colaborativo de desenvolvimento de políticas, práticas e resultados. Além disso, o foco excessivo na organização interna, associado à visão de curto prazo, que caracterizava a NPM, não se coaduna com a diversidade da realidade atual. Tais considerações ressaltam a necessidade de se explorar novos modelos e práticas para o setor público, alinhados ao intrincado cenário econômico, social e administrativo atuais.

Quando cientistas sociais influenciados pelas teorias sociológicas da racionalidade analisaram as reformas neoliberais no setor público, muitas vezes adotaram uma postura crítica. Eles argumentaram que tais reformas aumentaram problemas de coordenação e direcionamento e, em resposta, promoveram a formação de redes e a integração governamental. Os defensores das redes as colocam como alternativas às hierarquias e aos mercados tradicionais.

Enquanto os institucionalistas clássicos viam as hierarquias como eficazes para gerenciar diversas atividades, dividindo-as em tarefas menores e especializadas, os neoinstitucionalistas contestam essa abordagem, alegando que ela não é mais adequada para enfrentar os desafios atuais. Na visão deles, os formuladores de políticas enfrentam atualmente "problemas intrincados" que desafiam a divisão e a especialização convencionais, requerendo uma abordagem baseada em redes para que eles sejam efetivamente solucionados (Bevir, 2010).

Nas últimas três décadas, o paradigma das políticas públicas passou por uma evolução significativa a partir da abordagem da "antiga gestão pública" (representada pelos modelos burocrático e patrimonialista), sendo em parte substituída pela NPM. Mais recentemente, vem sendo remodelada pela "governança pública" (Pascoal; Oliveira, 2019). Na evolução desses

paradigmas, alguns conceitos, modelos, sistemas e ferramentas de gestão pública foram concebidos, modificados e até mesmo descontinuados. Cada fase é influenciada pela anterior, resultando em aprimoramentos que repercutem positivamente na fase subsequente. Esse processo acumula o conhecimento que cria oportunidades de modernização, reforma e gestão da administração pública (Neves; Guimarães; Junior, 2017).

Nessa mesma linha, Santos (2016) explica o novo paradigma (*New Public Governance* – NPG), enfatizando os valores políticos e deslocando a ênfase da eficiência financeira para a eficácia por meio da criação de valor público. A NPG se caracteriza por adotar modelos de gestão mais participativos, baseados em gestão de redes, coprodução e flexibilidade no uso de instrumentos de gestão, fundamentados em novas teorias administrativas (Osborne, 2006).

De acordo com O’Flynn (2007), o marco da mudança do paradigma da NPM no âmbito global foi a inclusão da dimensão social na administração pública. A autora observa que os valores sociais podem ser negligenciados, se a eficiência econômica dos mercados for adotada como teoria predominante.

A autora chega à conclusão de que o paradigma em ascensão desloca o enfoque do resultado e da eficiência financeira para a realização dos objetivos governamentais, tendo como base a participação social por meio do atendimento das expectativas do cidadão, de maneira a criar valor público, sendo este conceituado como uma construção multidimensional, reflexo das preferências coletivamente expressas e politicamente coordenadas.

Inicialmente, o Banco Mundial adotava uma abordagem de governança fundamentada na teoria do principal-agente, a qual enfatiza que a questão dos incentivos deve ser manipulada para a construção de reformas que favoreçam maior eficiência, eficácia, o império da lei e os mecanismos de transparência e *accountability* (Banco Mundial, 2017). Embora os problemas de delegação sejam centrais para o conceito de governança, a perspectiva de principal-agente é restritiva e não absorve a complexidade dos processos de governança (Filgueiras, 2018).

Verifica-se, portanto, que a governança pública adere melhor aos pressupostos teóricos da nova economia institucional, especialmente a mais disseminada, proposta por Douglass North, prêmio Nobel de Economia em 1993. Tal proposta define regras formais e informais que influenciam a articulação dos interesses e as preferências dos atores, seus objetivos e sua capacidade de influenciar as relações políticas, econômicas e sociais (Barcelos, 2012).

Instituições podem ser formalmente instituídas, por exemplo, na Constituição, nas leis, nos decretos e nas portarias governamentais. Por outro lado, podem ser formadas de maneira informal, sem que estejam registradas em escrituras oficiais, tal como ocorre com as normas

associadas às tradições, às sanções sociais, aos tabus, aos costumes e a outros tipos de recomendações e de expectativas de comportamento pessoal ou social (Barcelos, 2012).

Contudo, é importante observar que o conceito de instituições engloba igualmente as diretrizes fornecidas para interpretação e implementação das regras, tanto formais quanto informais. Portanto, é válido destacar que a forma de interpretar e aplicar uma lei ou uma norma social pode se alterar ao longo do tempo, embora o comando dessa regra se mantenha formalmente inalterado (Barcelos, 2012).

De acordo com Ibanhes e outros (2007), a análise da estrutura institucional – a qual engloba tanto as regras formais quanto informais que influenciam comportamentos –, embora seja um tópico central em governança, deve vir acompanhada por elementos que possam identificar diversas forças presentes nas regras e nos processos, que contam com determinados mecanismos (instrumentos), que se esforçam para gerir e manipular o desenho das instituições e moldam escolhas e preferências (estratégia). Nesse contexto, os autores propõem “[...] utilizar o conceito de governança para compreender os fatores que organizam a interação de atores, a dinâmica dos processos e as regras do jogo, envolvidas na tomada e implementação das decisões em uma dada sociedade” (Ibanhes *et al.*, 2007, p. 577). Com isso, a construção das regras do jogo, e não a regra propriamente dita, passaria a constituir a dimensão central do estudo da governança.

A fundamentação teórica que respalda a abordagem de Ibanhes e outros (2007) enfatiza que as regras atuais são produto da constante interação entre os atores. Esses competiriam estrategicamente, a partir de diferentes posições, inserções, recursos ou interesses. O desfecho dessa competição influenciaria comportamentos e condutas, revelando o nível de institucionalização. Dentro desse contexto, se as regras do jogo emergem como resultado da interação dos atores, é necessário analisar, ainda, a dinâmica dos processos, com o objetivo de incorporar a perspectiva temporal – no sentido de estudar o desenvolvimento sequencial e dinâmico das transações realizadas (Borges, 2022).

Nessa esteira, a *International Federation of Accountants* (IFAC, 2014) estabelece que a governança compreende os arranjos colocados em um lugar para garantir que os resultados pretendidos pelas partes interessadas sejam definidos e alcançados.

Diante desse contexto, o Banco Mundial evoluiu sua concepção sobre o contexto da governança pública, estabelecendo que o ambiente no qual decisões (sobre políticas) são tomadas é a arena de negociação de políticas públicas – ou seja, o espaço em que diversos grupos e atores interagem e negociam aspectos de domínio público e no qual os acordos resultantes levam a mudanças futuras nas regras formais (legislação). É nesse ambiente que a

governança se manifesta. As arenas de políticas públicas existem nos níveis local, nacional, internacional e supranacional. Elas podem ser formais (parlamentos, tribunais, organizações intergovernamentais, órgãos públicos), tradicionais (conselho de anciãos) ou informais (acordos secretos, redes exclusivas de contatos) (Banco Mundial, 2017).

Governança é o processo por meio do qual atores estatais e não estatais interagem para conceber e implementar políticas públicas no âmbito de um dado conjunto de regras informais que moldam e são moldadas pelo poder. Ademais, a governança existe em níveis diferentes, desde organismos internacionais até instituições estatais nacionais, órgãos públicos locais e associações empresariais ou comunitárias. Essas dimensões geralmente se sobrepõem, criando uma rede complexa de atores e interesses (Banco Mundial, 2017).

Desse modo, a OCDE define governança pública como um conjunto de regras, procedimentos, práticas e interações formais e informais dentro do estado e entre o estado e a sociedade civil e os cidadãos, em que se enquadram o exercício da autoridade pública e as decisões de interesse público. Além disso, a organização estabelece que a governança pública constitui condição essencial para democracias pluralistas concretizarem o respeito pelo Estado de Direito e pelos direitos humanos (OCDE, 2020).

Governança é atender às necessidades e melhorar os resultados para as pessoas. Para isso, a OCDE sugere a construção de uma cultura de governança pública baseada em valores. Levando em consideração a definição de governança, os valores são intrínsecos às tradições culturais baseadas no contexto; a estrutura destaca as práticas da OCDE na busca por integridade, abertura, inclusão e responsabilidade. Construir uma cultura baseada em valores de boa governança pública é um processo contínuo e desafiador de moldar práticas e comportamentos organizacionais e individuais. Ainda que não haja uma receita de reforma perfeita (nem única), passos concretos podem ser dados para movimentar o setor público, tanto cultural como institucionalmente, em direção a um desempenho mais baseado em valores. A esse respeito, a OCDE (2020) presta especial atenção a:

- Integridade: construir um sistema de integridade no setor público é um componente crítico para prevenir corrupção, para salvaguardar as instituições democráticas e o Estado de Direito;
- Abertura e transparência: as políticas de abertura e transparência incluem a acessibilidade de informações bem como outros recursos públicos e a divulgação proativa de informações e dados;
- Inclusão, participação, igualdade de gênero e diversidade: para tornar as sociedades mais coesas e resilientes e democracias mais vibrantes, os governos podem tomar medidas

ativas para projetar, aplicar e monitorar participação e igualdade na governação e na tomada de decisões.

- Responsabilidade e respeito ao Estado de Direito: as responsabilidades de políticos, funcionários públicos e cidadãos estão passando por uma transformação profunda que exige repensar as formas pelas quais a responsabilização tradicional (estatal, administrativa e financeira) deve ser integrada, mais centrada no cidadão e na prestação de contas (ou seja, jornalismo cidadão ou iniciativas de dados abertos).

No Brasil, a proposta de criação da política de governança se originou da cooperação dos órgãos centrais de governo com o Tribunal de Contas da União. Para o TCU, era necessário editar um ato normativo que estabelecesse boas práticas de governança voltadas para a melhoria do desempenho de órgãos e entidades da administração pública federal direta e indireta, bem como dos demais Poderes na esfera federal, a partir de três linhas centrais: liderança, estratégia e controle (Brasil, 2018).

A ideia de concretizar uma política de governança surgiu da percepção de que era necessária uma condução integrada e coerente das diversas iniciativas setoriais isoladas de aprimoramento da governança. Para dar sustentação e unidade à política, foram utilizadas recomendações da literatura especializada e de organizações internacionais, notadamente da OCDE, que sintetizam as melhores práticas de governança. Tudo isso levando em consideração as principais fragilidades dos modelos de governança adotados no âmbito da administração pública federal (Brasil, 2018).

Nesse diapasão, o Decreto nº 9.203/2017, alinhado aos entendimentos do Banco Mundial e da OCDE (Brasil, 2018), sintetizou o termo governança como um conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade (Brasil, 2017).

O conceito, retirado do Referencial Básico de Governança Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública, do Tribunal de Contas da União (TCU, 2020), fixa alguns dos mecanismos considerados importantes para o sucesso de uma política de governança e reforça a importância da construção e da coordenação de políticas focadas no cidadão.

O artigo 3º do decreto estabelece os princípios da governança pública no Brasil (Brasil, 2017, 2018):

I – Capacidade de resposta: representa a competência de uma instituição pública de atender de forma eficiente e eficaz às necessidades dos cidadãos, inclusive antevendo interesses e antecipando aspirações.

II – Integridade: integridade pública refere-se ao alinhamento consistente e à adesão de valores, princípios e normas éticas comuns para sustentar e priorizar o interesse público sobre os interesses privados no setor;

III – confiabilidade: representa a capacidade das instituições de minimizar as incertezas para os cidadãos nos ambientes econômico, social e político;

IV – Melhoria regulatória: representa o desenvolvimento e a avaliação de políticas e de atos normativos em um processo transparente, baseado em evidências e orientado pela visão de cidadãos e partes diretamente interessadas;

V – Prestação de contas e responsabilidade: representa a vinculação necessária, notadamente na administração de recursos públicos, entre decisões, condutas e competências e seus respectivos responsáveis. Trata-se de manter uma linha clara e objetiva entre as justificativas e os resultados da atuação administrativa, de um lado, e os agentes públicos que dela tomarem parte, de outro.; e

VI – Transparência: representa o compromisso da administração pública com a divulgação das suas atividades, prestando informações confiáveis, relevantes e tempestivas à sociedade. Inserida em um conjunto de princípios centrais que orienta a atividade pública, a transparência é um dos pilares para a construção de um governo aberto.

Com base nas análises dos diferentes contornos do conceito de “governança” expostas nesta seção e com o objetivo de esclarecer o entendimento do termo nas próximas partes deste estudo, estabelece-se que, no contexto desta pesquisa, “governança” é definida como um ferramenta analítica empregada para compreender os elementos que estruturam: (i) a interação entre atores; (ii) a dinâmica dos processos; e (iii) as regras, práticas e narrativas envolvidas no processo de tomada e implementação de decisões do Estado, com vistas a obter capacidade de comando, de coordenação e de implementação (Borges, 2015).

Nessa conjuntura, é reconhecido que a distribuição dos recursos públicos desempenha um papel crucial no progresso de qualquer sociedade (Barcelos, 2012). Portanto, o ciclo das políticas públicas deve se fundamentar, entre outros fatores, em uma governança orçamentária sólida. Essa governança, que vai além da gestão convencional das finanças públicas, desempenha um papel fundamental na execução de programas e serviços que asseguram a alocação de recursos para áreas autorizadas, bem como em sua utilização apropriada nesse contexto. Uma governança orçamentária saudável representa um processo eficaz e um Estado estratégico e transparente (OCDE, 2015).

## 2.2 GOVERNANÇA ORÇAMENTÁRIA

De modo a contextualizar as dimensões do conceito de governança no âmbito do orçamento público, é necessário considerar algumas características particulares em relação a outros tipos de orçamento: (i) no cenário do orçamento público, políticos eleitos e líderes governamentais administram os recursos do cidadão, e não o seu próprio, logo (ii) o orçamento público é substancialmente regulado por diretrizes que definem o que deve ou não ser feito; (iii)

dentro do orçamento público, uma diversidade de atores com diferentes prioridades e níveis variados de influência trabalham para promover seus objetivos, empregando estratégias mais eficazes em comparação com os demais, por isso (iv) as escolhas a serem tomadas não se limitam a um único conjunto de demandas; conseqüentemente, (v) o orçamento público implica a existência de algum processo decisório; e (vi) para que os políticos eleitos e líderes governamentais possam demonstrar suas decisões aos cidadãos, a prestação de contas (*accountability*) desempenha um papel fundamental no contexto do orçamento público (Borges, 2015; Rubin, 2006).

Importa destacar, para fins de delimitação deste estudo, a diferenciação entre “governança fiscal” e “governança orçamentária”, conforme discutido por Bijos (2014). Enquanto a primeira se ocupa de temas como equilíbrio das contas públicas, resultado fiscal, volume e trajetória da dívida pública, a segunda lida com questões como eficiência e efetividade de ação governamental (Bijos, 2014).

Nessa esteira, a OCDE (2015) exarou dez princípios de boa governança orçamentária:

1. Gerenciar orçamentos dentro de limites claros, críveis e previsíveis para a política fiscal.
2. Alinhar os orçamentos com as prioridades estratégicas de médio prazo do governo.
3. Elaborar orçamento de capital voltado a suprir as necessidades de desenvolvimento nacional de modo coerente e custo-efetivo.
4. Garantir documentos e dados orçamentários abertos, transparentes e acessíveis.
5. Propiciar debate inclusivo, participativo e realista sobre as escolhas orçamentárias.
6. Prestar contas das finanças públicas de modo abrangente, acurado e confiável.
7. Planejar, gerenciar e monitorar ativamente a execução do orçamento.
8. Integrar avaliações de desempenho e de custo-efetividade ao processo orçamentário.
9. Identificar, aferir e gerenciar prudencialmente a sustentabilidade fiscal e outros riscos fiscais.
10. Promover a integridade e a qualidade das estimativas orçamentárias, dos planos fiscais e da implementação do orçamento por meio de controles de qualidade, incluindo auditorias independentes.

A partir desses princípios, Bijos (2014) e Santos (2022) propõem a categorização dos princípios em quatro blocos: as dimensões fiscal, programática e participativa, e a *accountability*.

Segundo esses autores, a dimensão fiscal da governança orçamentária vincula-se aos seguintes princípios da OCDE:

- Limites fiscais claros, críveis e previsíveis (princípio 1);
- Retrato abrangente, preciso e confiável das finanças públicas (princípio 6); e
- Gestão prudente da sustentabilidade de longo prazo e riscos fiscais (princípio 9).

A dimensão programática da governança orçamentária vincula-se aos seguintes princípios da OCDE:

- Orçamentos alinhados com as prioridades estratégicas de médio prazo do governo (princípio 2);
- Orçamento de capital para o desenvolvimento nacional, de forma efetiva e coerente (princípio 3); e
- Avaliações de desempenho como parte integrante do processo orçamentário (princípio 8).

A dimensão participativa da governança orçamentária vincula-se aos seguintes princípios da OCDE:

- Dados e documentos orçamentários abertos, transparentes e acessíveis (princípio 4); e
- Debate inclusivo, participativo e realista sobre as escolhas orçamentárias (princípio 5).

Finalmente, a dimensão de *accountability* da governança orçamentária vincula-se aos seguintes princípios da OCDE:

- Planejamento e gestão ativos da execução orçamentária (princípio 7); e
- Integridade e qualidade do orçamento fiscalizadas com independência (princípio 10).

Embora Bijos (2014) destaque que essas dimensões são interdependentes, ao representarem o lado de uma mesma moeda, uma vez que o desequilíbrio das contas públicas pode impor contingenciamentos orçamentários que prejudiquem a capacidade de entrega do governo, a má gestão das políticas públicas pode trazer consequências negativas ao quadro fiscal do Estado, na medida em que implicam redução desnecessária de espaço fiscal. Dessa forma, este estudo se concentrará na abordagem essencialmente relacionada à ação governamental de realização de políticas públicas.

Barcelos (2012), estabelece que governança orçamentária compreende o conjunto de regras (instituições formais e informais) que direcionam as relações políticas, econômicas e sociais subjacentes ao processo de distribuição de recursos no setor público. Considerando que as estruturas orçamentárias são concebidas e executadas por agentes humanos (ou seja, não apenas algoritmos de controle linear), inclui-se, no conceito de governança, o modo de interpretá-las e de aplicá-las.

O autor aprofunda a compreensão, definindo que governança orçamentária se refere ao conjunto de instituições que estabelecem a forma como as transações orçamentárias são debatidas, acordadas, executadas, acompanhadas, supervisionadas e cumpridas. Por sua vez, as instituições orçamentárias abrangem o conjunto de regras que regem o processo orçamentário em suas diversas etapas (Shah, 2007). Portanto, é responsabilidade do sistema de governança

orçamentária criar as limitações e os estímulos essenciais para garantir a eficiência na utilização dos recursos públicos.

Nesse sentido, governança orçamentária pode ser entendida como uma estrutura que compreende um conjunto de leis, normas, regras e práticas que guiam o processo alocativo. Em outras palavras, a governança orçamentária pode ser vista como uma ‘manifestação institucionalizada de coordenação social’ na provisão e na apropriação dos recursos públicos (Barcelos, 2012).

O contexto político-institucional no qual ocorre o processo de tomada de decisão relativa às receitas e despesas desempenharia um papel significativo nos resultados dos orçamentos públicos, uma vez que o ambiente político-institucional se apresenta como palco onde diferentes atores, dotados de capacidades de comando, de coordenação e de implementação assimétricas, interagiriam com vistas a fazer valer sua agenda prioritária. Nesse cenário, as instituições desempenhariam o papel de mitigar incertezas, estabelecer regularidade e estabilidade nas operações cotidianas, e, assim, atuar como orientadores para essas interações (Borges, 2015).

Nessa esteira, a OCDE (2015a) propõe que o ciclo das políticas públicas deve se apoiar, entre outros, em uma boa governança orçamentária, visto que, incluindo a tradicional gestão das finanças públicas, ela é essencial para a implementação de programas e serviços que garantam a alocação de recursos às áreas para as quais foram autorizados, bem como para que sejam adequadamente empregados nesse contexto. Uma governança orçamentária saudável constitui um processo eficaz de um estado estratégico e aberto.

À vista disso, o orçamento público se configuraria como o desfecho de escolhas políticas coletivas embasadas nos recursos disponíveis, nas preferências dos responsáveis pelas decisões e nas estruturas institucionais, e que moldam as determinações finais. Assim, os desdobramentos do ciclo orçamentário, abrangendo etapas como formulação, aprovação e execução, poderiam ser interpretados como indicativos tangíveis do grau de influência exercido pelos diversos intervenientes no processo decisório, ou seja, por aqueles que detiveram o poder de definir as decisões finais (Borges, 2015).

Quais seriam, então, os atores relevantes e capazes de interferir no processo decisório de definição da despesa nos orçamentos públicos? Para identificá-los, Borges (2015) e Filc e Scartascini (2007) estabeleceram um caminho de pesquisa, segundo o qual poderiam ser investigados, dentre outros:

(i) o palco onde a maioria das discussões sobre o uso de recursos públicos acontece (Poder Executivo? Legislativo? Nível centralizado ou descentralizado? Opinião pública/mídia?);

- (ii) o papel do presidente;
- (iii) o papel dos demais membros do Poder Executivo (ministérios, agências);
- (iv) a estabilidade desses demais membros do Poder Executivo e o nível de lealdade ao presidente (eles são parte de uma coalizão ou um partido único?);
- (v) a forma como as disputas são resolvidas dentro do Poder Executivo;
- (vi) o papel do Congresso;
- (vii) a maneira como as disputas são resolvidas dentro do Congresso;
- (viii) o tipo de especialização e de fundos disponíveis para os ministérios prepararem os orçamentos;
- (ix) as principais fontes de pressão em cada fase por que passa o orçamento (administrações regionais; sociedade civil, entradas obrigatórias para o presidente, ministros e legisladores);
- (x) o papel do Judiciário como organismo independente e competente para fazer cumprir as regras orçamentárias;
- (xi) o papel dos servidores públicos no processo decisório;
- (xii) os procedimentos orçamentários incluídos na Constituição e em outras leis relevantes (direitos contra o orçamento, vinculações); e
- (xiii) os atores que não influenciam diretamente a discussão do orçamento como um todo, mas que têm influência substancial nas discussões setoriais específicas (ou seja, não afetam a alocação para o setor, mas a alocação dentro do setor).

Percebe-se, a partir dessa lista, a ampla gama de interações possíveis e a extensão dos elementos políticos relacionados a cada arranjo entre os participantes envolvidos no processo de tomada de decisão sobre o orçamento, nas várias etapas e cenários de decisão. Como uma simplificação teórica acerca dos principais atores no processo de tomada de decisão sobre despesas, Wildavsky e Caiden (2004) sugeriram categorizá-los em dois grupos principais, com base nas expectativas comportamentais associadas às posições institucionalmente definidas. O primeiro grupo foi denominado ‘guardiões’; e o segundo grupo, ‘gastadores’.

Os ‘guardiões’ compreenderiam os protagonistas encarregados da gestão do centro de governo, cujas principais atribuições envolveriam a manutenção de uma postura fiscal sustentável ao longo do tempo e a promoção da alocação de recursos públicos. Os ‘gastadores’, por sua vez, seriam aqueles encarregados tanto de promover a efetiva alocação de recursos quanto de proporcionar de maneira eficiente bens e serviços públicos para a sociedade (Kelly; Wanna, 2001).

Essas funções seriam executadas em cada fase do processo orçamentário e em todos os níveis da esfera política e burocrática. Ainda que se possa enxergar a dicotomia entre os “guardiões” e os “gastadores” como um conflito entre partes opostas, é notável que ambos desempenhariam papéis legítimos e indispensáveis na tomada de decisões orçamentárias (Kelly; Wanna, 2001).

O modelo que divide os atores em “guardiões” e “gastadores”, usado para analisar as políticas e programações orçamentária do governo, enfatiza três componentes centrais: (i) as relações dicotômicas entre os guardiões e os gastadores podem se acentuar na ausência de regras e procedimentos formais de controle financeiro; (ii) as estratégias e práticas dos atores gerariam uma certa forma de rotina nas políticas orçamentárias; e (iii) o impacto da reforma nas políticas orçamentárias tende a ser limitado (Kelly; Wanna, 2001).

Adicionalmente, embora sustentando que esses atores permaneçam como protagonistas na execução orçamentária, Good (2014) identificou, ao explorar o comportamento dos diferentes gestores encarregados da execução orçamentária no governo do Canadá pela perspectiva do modelo guardião-gastador, dois novos atores que deveriam ser incorporados ao esquema: os ‘definidores de prioridades’ (*priority setting*) e os ‘controladores externos’ (*financial watchdogs*) (Borges, 2015).

Os ‘definidores de prioridades’ seriam aqueles ‘gastadores’ responsáveis por concretizar a agenda prioritária do presidente, possuindo a capacidade de influenciar diretamente as ações dos “guardiões”, responsáveis pela política econômica e fiscal do governo. Ainda que também possam ser categorizados como “gastadores”, os “definidores de prioridades” dispõem de recursos e ferramentas diferenciadas que conferem a eles uma superior capacidade de comando, coordenação e implementação em comparação aos “gastadores” tradicionais. Com base nessas atribuições diferenciadas, a presença dos “definidores de prioridades” no processo de tomada de decisão orçamentária tenderia a enriquecer os demais participantes e reconfigurar as dinâmicas de poder entre “guardiões” e “gastadores”(Good, 2014).

Por sua vez, os “controladores externos” englobariam aqueles que têm interesse tanto em garantir a prestação eficiente e eficaz de serviços públicos pelos “gastadores” e os definidores de prioridades”, quanto em manter a estabilidade econômica do país, tarefa a cargo dos “guardiões”. Isso engloba órgãos de controle internos e externos, Instituições Fiscais Independentes (IFI), a sociedade civil organizada e a imprensa especializada, por exemplo.

Pois bem, assume-se então que governança orçamentária é o conjunto de instituições que definem o modo pelo qual os diferentes atores discutem, acordam, interpretam, implementam, monitoram, fiscalizam e cumprem ou fazem cumprir as decisões referentes às

regras e à apropriação e alocação dos recursos públicos. Instituições orçamentárias, por seu turno, correspondem à coleção de regras formais e informais que governam o processo orçamentário ao longo de suas mais variadas instâncias. Passa-se, dessa forma, no próximo capítulo, à metodologia que será empregada para identificar esses atores no contexto do Judiciário trabalhista e as instituições que regem todo esse processo.

### 3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

#### 3.1 ABORDAGEM METODOLÓGICA

O caminho seguido para a realização da presente pesquisa apoia-se em métodos quantitativos e qualitativos.

Conforme Michel (2005), a pesquisa quantitativa é um método de pesquisa social que utiliza a quantificação, nas modalidades de coleta de informações e no seu tratamento, mediante técnicas estatísticas, tais como percentual, média, desvio-padrão, coeficiente de correlação, análise de regressão, entre outros.

Ainda segundo a autora, por seu turno, a pesquisa qualitativa caracteriza-se por um estudo analítico, não necessariamente estatístico, cujo propósito é identificar e analisar com maior grau de profundidade dados e informações não mensuráveis, sentimentos, sensações, percepções, pensamentos, intenções, comportamentos passados, expectativas futuras, experiências, vivências. Para esse objeto de estudo, a pesquisa qualitativa se propõe a entender e interpretar motivos e significados de um grupo de pessoas em relação a uma questão especificamente determinada.

Desse modo, esta pesquisa será quantitativa uma vez que serão identificados (exploratória) e analisados (descritiva) os processos até a materialização da proposta orçamentária da Justiça do Trabalho. Além disso, será realizada uma análise detalhada da composição do orçamento em si, como percentual de despesas com pessoal, custeio e investimento, fonte de recursos, percentual de empenho, liquidação e pagamento.

Serão também avaliados estatisticamente os dados de governança e gestão orçamentária extraídos do banco de dados do levantamento dos índices de governança pública realizado pelo TCU em 2021, buscando posicionar esses índices da Justiça do Trabalho nos diferentes contextos aferidos.

De forma adicional, a pesquisa será qualitativa, uma vez que se propõe a realizar um grupo focal e observação participante. Grupo focal é caracterizado por Silva (2012) como um tipo de entrevista em profundidade realizada em grupo, cujas reuniões têm características definidas quanto à proposta, ao tamanho, à composição e aos procedimentos de condução.

Os grupos focais são uma metodologia de pesquisa sensível à contribuição pessoal de cada participante e suscetível às construções coletivas, visto que as pessoas interagem, colocam suas experiências, concordam e divergem não necessariamente na busca por um consenso, mas influenciadas pela natureza relacional e de retroação das interações (Pátaro; Calsa, 2020).

Tais grupos são preferencialmente adotados em pesquisas exploratória ou avaliativas – podendo ser a principal fonte de dados – ou como uma técnica complementar em pesquisas quantitativas ou qualitativas, associada às técnicas de entrevistas em profundidade e de observação participante (Trad, 2009).

Embora exista a recomendação de que os objetivos de uma pesquisa devam ser levados em consideração para delimitar o número de pessoas em um grupo focal, não há consenso a respeito da quantidade de participantes e, comumente, indica-se que um grupo focal seja composto por um mínimo de 6 e um máximo de 8 pessoas (Pátaro; Calsa, 2020).

A observação participante é conceituada como uma abordagem metodológica de pesquisa em campo que engloba uma série de técnicas inter-relacionadas. Essa abordagem é marcada pela análise documental, entrevistas com sujeitos participantes e informantes chave, bem como pela imersão e pelo envolvimento direto do pesquisador no ambiente ou na comunidade estudada. Esse método distingue-se pela capacidade do pesquisador de atuar não apenas como um observador externo, mas também como um membro ativo dentro do contexto observado, o que permite uma compreensão mais profunda e empática dos fenômenos estudados (Flick, 2008).

Para esse autor, o envolvimento ativo do pesquisador possibilita uma interação dinâmica com o ambiente e seus participantes, o que, por sua vez, pode influenciar os fenômenos observados. Tal dualidade, em que o pesquisador é tanto observador quanto participante, enriquece a coleta de dados, proporcionando *insights* únicos e aprofundados sobre o objeto de estudo.

Em suma, a observação participante é uma estratégia metodológica valiosa para o estudo de comunidades e fenômenos sociais, caracterizada pela imersão profunda do pesquisador no campo de estudo, que combina observação direta, participação ativa e reflexão crítica para produzir conhecimentos ricos e contextualizados.

### 3.2 DELINEAMENTO DA PESQUISA

De forma ampla, o campo de análise é a Justiça do Trabalho, composta por 24 Tribunais Regionais do Trabalho e pelo Tribunal Superior da Justiça do Trabalho, integrante do Poder Judiciário, processando e julgando as ações oriundas das relações de trabalho, decidindo as “reclamatórias trabalhistas” e os respectivos recursos.

Em 2022, eram 3.955 cargos de magistrado e 43.131 de servidor. No TST, estão em atividade 26 ministros e 2.174 servidores.

Na 2ª Instância, há um Tribunal em cada estado, à exceção do Acre, de Roraima, do Amapá e do Tocantins, que são jurisdicionados pelos Tribunais com sede em Rondônia, Amazonas, Pará e Distrito Federal, respectivamente. No Estado de São Paulo, existem dois Tribunais: um com sede na capital e outro em Campinas. Estão em atividade, na 2ª Instância, 554 desembargadores e 16.445 servidores.

Na 1ª Instância, estão instaladas 1.573 Varas do Trabalho, com jurisdição em todos os 5.570 municípios do país. Estão em atividade, na 1ª Instância, 3.004 juízes e 21.897 servidores.

A dotação atualizada (inicial + suplementar – cancelamento) do órgão, em 2022, foi da ordem de R\$ 23.414.145.954,00, sendo R\$ 341.779.249,00 (1,46%) em despesas com investimentos, R\$ 2.985.398.650,00 (12,75%) com despesas correntes e R\$ 20.086.968.055,00 (85,79%) com despesas de pessoal.

Dentro desse universo, ainda pretende-se apontar uma segunda lupa para o TRT da 17ª Região, criado em 1989 pela Lei nº 7.872, sendo a partir de então desmembrado do Rio de Janeiro.

No TRT17, em 2022, eram 69 cargos de magistrados e 738 cargos de servidores. A dotação atualizada da Unidade Orçamentária em 2022 foi de R\$ 368.065.737,00, representando 1,57% da dotação atualizada de toda a Justiça do Trabalho, sendo R\$ 5.559.492,00 (1,51%) em investimentos, R\$ 54.601.787,00 (14,83%) em despesas correntes e R\$ 307.904.367,00 (83,65%) em despesas com pessoal.

### 3.3 COLETA DE DADOS

#### 3.3.1 Questionário do TCU

Desde 2007, o TCU tem empreendido esforços para coletar informações relacionadas à governança na administração pública, com o objetivo de incentivar suas organizações jurisdicionadas a implementar as melhores práticas nesse âmbito (TCU, 2021).

Dez anos mais tarde, em 2017, ocorreu o primeiro esforço para criar um perfil integrado de governança organizacional e gestão pública, conhecido pela sigla iGG, que se destaca como seu indicador principal. O iGG2017 consolidou, em um único instrumento de autoavaliação, as dimensões de governança pública organizacional, governança e gestão de tecnologia da informação, gestão de pessoas e contratações. Isso permitiu uma análise mais abrangente da governança e da gestão das organizações sujeitas à avaliação (TCU, 2021).

O questionário foi novamente utilizado em 2018, e os resultados do iGG2018 apontaram para uma capacidade de governança e gestão relativamente baixa na maioria das organizações que participaram, embora tenham surgido indícios de progresso quando comparados aos resultados do iGG2017 (TCU, 2021).

Após a avaliação do iGG2018 e levando em consideração o período necessário para que as organizações pudessem efetivamente implementar práticas de governança, foi decidido que o trabalho seria realizado de forma bienal, com o planejamento da próxima edição para o ano de 2020. No ano subsequente, em 2019, o questionário de autoavaliação passou por uma revisão e atualização, com a valiosa contribuição de gestores e especialistas. Nessa revisão, um novo tópico foi introduzido, abordando a gestão orçamentária (TCU, 2021).

Em 2020, conforme o planejado, foram iniciadas as preparações para o próximo ciclo do iGG, no entanto o projeto foi adiado para 2021, devido aos impactos da pandemia de covid-19 nas operações das organizações públicas.

Então, no ano de 2021, em conformidade com as diretrizes do Exmo. Ministro Bruno Dantas, o TCU deu início ao processo de acompanhamento e selecionou 381 organizações sob sua jurisdição para responderem ao questionário integrado de governança organizacional e gestão pública. Essas respostas foram coletadas por meio do sistema e-Governança, e, após análises, foi constatado que o questionário não era aplicável a três das organizações consultadas (TCU, 2021).

Nesse relatório, a análise dos dados é apresentada em seis perfis de governança e gestão, sendo que o primeiro apresenta o panorama geral do perfil integrado e os demais demonstram o resultado do grupo das 378 organizações avaliadas (respostas válidas) por cada tema tratado no questionário:

- a) Perfil integrado de governança e gestão;
- b) Perfil de governança e gestão organizacional;
- c) Perfil de governança e gestão de pessoas;
- d) Perfil de governança e gestão de segurança e da tecnologia da informação;
- e) Perfil de governança e gestão de contratações; e
- f) Perfil de governança e gestão orçamentárias.

É importante destacar que, no presente exercício, houve um aspecto inédito na avaliação da governança organizacional, no contexto da aferição do iGG2021, com a introdução de perguntas relacionadas à governança e gestão orçamentárias. Sob a perspectiva da governança, foram incorporadas questões que abordam a definição e o acompanhamento do modelo de gestão orçamentária e financeira da organização, aspectos que, por sua vez, estão inseridos no

âmbito do mecanismo da estratégia governamental. Além disso, foram adicionadas indagações referentes ao processo orçamentário da organização e à inclusão das prioridades correspondentes no orçamento, temas que estão relacionados às atribuições da gestão.

A governança orçamentária foi avaliada por meio de duas práticas:

- a) Estabelecer o modelo de gestão orçamentária e financeira (questão 2135); e
- b) Monitorar o desempenho da área de gestão orçamentária e financeira (questão 2155).

A gestão orçamentária também foi avaliada por meio de duas práticas:

- a) Estabelecer o processo orçamentário organizacional (questões 4411 a 4415); e
- b) Contemplar adequadamente as prioridades no orçamento (questões 4421 a 4423).

### 3.3.2 Grupo focal

O grupo focal foi realizado com nove participantes, todos servidores efetivos do Tribunal Regional do Trabalho da 17ª região, no dia 6 de dezembro de 2023, com duração de aproximadamente 1h30, a partir de roteiro semiestruturado (APÊNDICE A).

O objetivo do grupo focal era analisar o orçamento público do Tribunal e a governança orçamentária, com foco particular nas percepções dos participantes sobre as seguintes questões:

**Entender as percepções sobre o processo orçamentário:** explorar em profundidade as opiniões e experiências dos participantes relacionadas ao orçamento do Tribunal e aos processos de gestão orçamentária. Isso inclui compreender como o orçamento é planejado, alocado e gerido dentro do Tribunal, além das dificuldades enfrentadas nesse processo.

**Avaliar a governança orçamentária:** investigar como a governança orçamentária é percebida e praticada no Tribunal, identificando as práticas atuais, áreas de força e possíveis lacunas que precisam ser abordadas para melhorar a eficácia da governança.

**Identificar desafios e propostas de melhoria:** coletar *insights* sobre os desafios enfrentados pelos participantes no contexto do orçamento e da governança orçamentária, bem como suas sugestões para superar esses desafios e melhorar o processo orçamentário no Tribunal.

**Fomentar a discussão e o debate:** criar um espaço para que os participantes possam debater ideias, compartilhar experiências e oferecer perspectivas diversas sobre o orçamento e a governança orçamentária, enriquecendo assim o entendimento sobre o tema.

**Gerar recomendações práticas:** baseando-se nas discussões, gerar recomendações práticas para o Tribunal em relação ao orçamento e à governança orçamentária, com o objetivo de contribuir para a melhoria dos processos e práticas existentes.

Conforme Flick (2008), a análise dos dados no grupo focal é muitas vezes um tanto pragmática – ou seja, tem os enunciados como foco da análise, em vez de extensas interpretações.

Para essa avaliação específica, utilizou-se a análise de conteúdo, reconhecida como uma abordagem clássica para a avaliação de textos. Essa metodologia é aplicável independentemente da fonte do material textual, abrangendo uma variedade que vai desde produtos de mídia até dados de entrevistas (Flick, 2008).

Segundo Campos (2004), a análise de conteúdo é um método de pesquisa utilizado para interpretar dados textuais de maneira sistemática e objetiva. Através da identificação de padrões, temas, ou categorias dentro dos dados, os pesquisadores podem quantificar e analisar a presença, os significados e as relações de certas palavras, temas ou conceitos. Nesse contexto, a análise de conteúdo permite uma investigação profunda do material coletado durante o grupo focal, facilitando a compreensão das complexidades subjacentes ao processo orçamentário e à governança orçamentária no Tribunal.

Para aplicar a análise de conteúdo dos dados do grupo focal, segue-se um processo de várias etapas, conforme preceitua Flick (2008):

1. Preparação dos dados: transcrição completa das discussões do grupo focal e organização do texto para análise.
2. Definição dos códigos e categorias: baseado nos objetivos da pesquisa, definem-se códigos e categorias que refletem os temas e conceitos emergentes do texto.
3. Codificação dos dados: aplicação dos códigos ao texto, marcando passagens relevantes que se encaixam em cada categoria definida. Esse processo pode ser interativo, com códigos sendo refinados conforme a análise progride.
4. Análise e interpretação: avaliação das frequências dos códigos, a relação entre diferentes códigos e a identificação de padrões ou temas significativos. Esta etapa envolve uma reflexão crítica sobre o conteúdo codificado, buscando *insights* e compreensões mais profundas.
5. Relato dos resultados: organização e apresentação dos resultados da análise de conteúdo, destacando os principais temas, padrões e *insights* derivados dos dados, com exemplificação através de citações diretas do texto quando apropriado.

A análise de conteúdo, portanto, oferece um caminho robusto para explorar detalhadamente o discurso do grupo focal, permitindo que o pesquisador extraia significados ricos e enunciados das discussões sobre o orçamento público e a governança orçamentária no Tribunal. Ao aplicar esse método, é possível gerar uma compreensão aprofundada que pode

informar tanto a prática administrativa quanto contribuições acadêmicas no campo da gestão pública e orçamentária.

## 4 RESULTADOS

O presente capítulo se divide em três partes. A primeira delas analisa a composição do orçamento da Justiça do Trabalho e do Tribunal Regional do Trabalho da 17ª Região, enquanto a segunda trata especificamente da análise do índice de governança orçamentária elaborado pelo TCU, posicionando a Justiça do Trabalho e o TRT17 nesse contexto. A terceira parte da análise cuida especificamente de apresentar e analisar os dados extraídos do grupo focal.

### 4.1 COMPOSIÇÃO DO ORÇAMENTO DA JUSTIÇA DO TRABALHO

O orçamento da Justiça do Trabalho supera os R\$ 20 bilhões anuais, sendo que a dotação autorizada (inicial – cancelamento + suplementações) no exercício de 2023 alcançou a monta de R\$ 26.017.243,890, o que representa um aumento na ordem de 17% em relação ao orçamento autorizado de 2019, no montante de R\$ 22.184.838.196,00 (APÊNDICE B)

No período analisado, que compreende os exercícios de 2019/2023, observa-se que as despesas do Grupo 1 – Pessoal e Encargos Sociais, as ditas essencialmente obrigatórias, ocupam, em média, aproximadamente 87% do orçamento autorizado (APÊNDICE B).

Considerando, nesse contexto, os benefícios assistenciais recebidos pelo funcionalismo público do Judiciário trabalhista (como assistência médica e odontológica, auxílio alimentação e assistência pré-escolar, por exemplo, que apesar de estarem classificados no Grupo 3 – Outras Despesas Correntes, têm natureza obrigatória), identifica-se que, do total do orçamento autorizado nos últimos cinco anos, aproximadamente 92% estão previamente comprometidos, não havendo qualquer ação por parte dos gestores (APÊNDICE B).

Além do elevado índice de despesas obrigatórias na composição do orçamento da Justiça do Trabalho, outro fator se revela quando analisadas, que são os elevados créditos orçamentários realizados no exercício, sejam eles suplementares ou de cancelamento (APÊNDICE C).

Análise analítica revela que o TST e o CSJT têm contingenciado recursos e distribuídos para os demais Tribunais Regionais do Trabalho, considerando que a dotação atualizada dessas unidades gestoras são menores que a dotação inicial, enquanto a dotação autorizada dos demais TRTs são maiores que a dotação inicial. Destaca-se que, em 2023, o CSJT cancelou R\$ 1.655.198,286,00 de sua dotação, aportando nos demais regionais, o que representa uma subtração na ordem de 68,19%; e no exercício de 2022, subtraiu R\$ 1.154.537.446,00, o que representa 93,74% do orçamento inicial do Conselho (APÊNDICE C).

Na média, esse cancelamento no orçamento do Conselho e a consequente suplementação no orçamento dos TRTs representam, na média, um incremento de 8% entre o orçamento inicialmente projetado para o orçamento final, o que se pode julgar um percentual relevante para fins de planejamento (APÊNDICE C).

Analisando o sítio eletrônico do CSJT, verificou-se que, no portal da transparência, não há nenhum arquivo que documente ou preste conta de como esses recursos foram distribuídos e qual a finalidade da distribuição desses recursos e quais critérios foram seguidos<sup>1</sup>.

Na área do site de Prestação de Contas TCU – IN84/2020, somos remetidos para uma gama de links conforme a temática, dentre elas o tema “Governança”, que se subdivide em Colegiados Temáticos, Comissões, Comitês, Subcomitês e Grupo de Trabalho, além de Gestão de Risco.

Observou-se a inexistência de colegiados temáticos nacionais de orçamento e finanças, existindo apenas colegiados regionais denominados “Comitê de Orçamento e Finanças” e em apenas 13 regionais: 1, 2, 3, 6, 8, 9, 10, 12, 14, 16, 18, 23 e 24. Não foi possível verificar no site a última data de atualização.

O link que levaria às atas de reuniões dos colegiados temáticos está desatualizado, sendo que a última ata de reunião na capa da página remete ao dia 11 de julho de 2022, referente ao Comitê de Governança de Tecnologia da Informação e Comunicação da Justiça do Trabalho.

#### **4.1.1 Composição do orçamento do TRT da 17ª Região**

O orçamento do TRT17 no exercício de 2023 foi de R\$ 398.638.085, o que representa 1,57% do orçamento autorizado para a Justiça do Trabalho e um aumento de 8,31% do orçamento do exercício imediatamente anterior, que foi na ordem de R\$ 368.065.737,00 (APÊNDICE D).

Assim como percebido na análise do orçamento da Justiça do Trabalho como um todo, as despesas obrigatórias (pessoal e benefícios) ocupam, em média, considerando a análise dos últimos cinco anos, aproximadamente 91% do orçamento do regional, restando uma margem de apenas 9% de despesas discricionárias (APÊNDICE D).

Observa-se que os percentuais de suplementação em 2019, 2022 e 2023 se aproximam em torno dos 10% anuais, mesmo fenômeno percebido no orçamento global da Justiça do Trabalho, novamente um percentual relevante para fins de planejamento, principalmente

---

<sup>1</sup> Disponível em: <https://www.csjt.jus.br/web/csjt/colegiados-tematicos>. Acesso em: 14 mar. 2024.

analisando que, em valores absolutos, são montantes que superam a casa dos R\$ 30 milhões (APÊNDICE D).

Nos exercícios de 2020 e 2021, os percentuais de suplementação apresentam percentuais de 4,41% e 1,23%, respectivamente, fenômeno conseqüente da pandemia de covid-19, que reduziu drasticamente o gasto com despesas correntes, em função da mudança para o regime de teletrabalho, representado na tabela pelo cancelamento na dotação Grupo 3, na ordem de 15,16% e 15,90% (APÊNDICE D).

Em pesquisa no portal da transparência do órgão, não foi possível identificar, até 15 de março de 2024, formalização de comissões, comitês, subcomitês ou grupo de trabalho em orçamento e finanças, muito menos atas de reunião que clarifiquem as movimentações orçamentárias do órgão. A última atualização dos comitês de orçamento de primeiro e segundo grau datam de 26 de agosto de 2014<sup>2</sup>.

## 4.2 ANÁLISE ESTATÍSTICA DO ÍNDICE

A pesquisa exploratória foi feita a partir da análise estatística das respostas ao questionário de perfil integrado da governança organizacional e gestão públicas de 2021. O TCU disponibiliza a tabela de respostas em seu domínio público na internet.

Adotou-se, para análise do Índice de Governança e Gestão Orçamentárias (iGovOrcament), agregador do índice de governança e gestão orçamentária. Inicialmente foi analisada a estatística descritiva geral desse índice, conforme Tabela 1.

Tabela 1 – Estatística descritiva do Índice de Governança e Gestão Orçamentárias (2021)

n	Média	Desvio padrão	CV	Mínimo	1º Quartil	Mediana	3º Quartil	Máximo
378	0,5430	0,2336	0,4301	0,0323	0,3707	0,5507	0,7190	1,0000

Fonte: dados da pesquisa, baseado nos dados do TCU (2021).

Em uma amostra com 378 respondentes válidos (n), a média foi de 0,5430, com desvio padrão de 0,2336, o que representa uma curva de variação de aproximadamente 43%. O valor máximo a ser atribuído ao índice é o valor 1,0000.

Observa-se que apenas duas entidades alcançaram a nota máxima no índice, a Universidade Federal de Itajubá e a Agência Nacional de Águas. Destaca-se que as 14 entidades com maiores índices são da administração indireta, todas pertencentes ao Poder Executivo, sendo que, dessas, 11 são autarquias.

<sup>2</sup> Disponível em: <https://www.trtes.jus.br/principal/institucional/grupos-de-trabalho>. Acesso em: 15 mar. 2024.

Como será exposto a seguir, a Justiça do Trabalho apresentou uma ocorrência média de 0,5893, com mediana de 0,6136, portanto se posicionando dentro da mediana quando comparado com todas as entidades avaliadas.

O Tribunal Regional do Trabalho mais bem posicionado no *ranking* é o da 20ª Região/SE, com o índice de 0,8714. Já o TST foi identificado com o menor índice, na ordem de 0,1977.

O TRT da 17ª Região retornou um índice de 0,5430, rigorosamente na média, comparativamente a todos os demais respondentes. Dentre os 26 órgãos que compõem a Justiça do Trabalho, o TRT17 ficou como 15º colocado, enquanto o CSJT foi o 9º colocado.

Ultrapassada a análise geral dos dados, o segundo passo foi aplicar o Teste de Normalidade, usado para determinar se um conjunto de dados aleatório de uma dada variável é bem modelado por uma distribuição normal, ou não, ou para calcular a probabilidade de a variável aleatória subjacente estar normalmente distribuída.

Como hipótese nula do teste de normalidade, tem-se que os dados seguem distribuição normal. Para testar a normalidade da amostra, foi utilizado o modelo de Anderson-Darling, considerando se tratar de amostra superior a 50 dados (Miot, 2017). O teste rejeitou a hipótese nula, concluindo-se que os dados não seguem a normalidade.

Quando são violadas as pressuposições de normalidade, não se pode confiar no resultado de uma análise de variância tradicional (ANOVA), pois a probabilidade de se cometer um erro do Tipo I afasta-se marcadamente de  $\alpha$ . A alternativa não paramétrica para a ANOVA a um critério é o teste de Kruskal-Wallis, ferramenta não paramétrica utilizada na comparação de três ou mais amostras independentes (Moreno; Morcillo, 2019).

A Tabela 2 apresenta a estatística descritiva do iGovOrçament por tipo de classificação dos entes avaliados pelo TCU, quais sejam: administração, poder estatal, natureza jurídica, área temática e especialização jurídica. Ademais, apresenta os resultados dos testes Kruskal-Wallis.

A primeira comparação avaliada foi em relação ao tipo de administração: direta; indireta; e paraestatal. Identificou-se que, quanto ao índice de governança orçamentária, não há diferença estatisticamente significativa.

Tabela 2 – Estatística descritiva do índice, por classificação, e resultados dos testes de Kruskal-Wallis

Tipo		n	Média	Desvio padrão	Mínimo	Mediana	Máximo	p-valor
Po Adm.	Direta	116	0,5453	0,2191	0,0789	0,6018	0,9303	0,9267
	Indireta	245	0,5407	0,2431	0,0323	0,5391	1,0000	
	Paraestatal	17	0,5600	0,1961	0,1139	0,5296	0,8917	
Po Executivo		288	0,5335	0,2438	0,0323	0,5389	1,0000	0,3833

	Função essencial à Justiça	4	0,6705	0,1175	0,5458	0,6646	0,8072	
	Judiciário	66	0,5768	0,1984	0,1247	0,6216	0,9083	
	Legislativo	3	0,4406	0,2087	0,2381	0,4288	0,6550	
	Paraestatal	17	0,5600	0,1961	0,1139	0,5296	0,8917	
Natureza jurídica	Associação Privada sem fins lucrativos	1	0,7144		0,7144	0,7144	0,7144	
	Autarquia	148	0,5139	0,2499	0,0376	0,4779	1,0000	
	Empresa Pública	25	0,6821	0,1897	0,2600	0,7117	0,9575	
	Fundação	43	0,5025	0,2486	0,0323	0,4973	0,9858	0,0215**
	Fundo Público	2	0,5606	0,2145	0,4090	0,5606	0,7123	
	Órgão Público	114	0,5450	0,2201	0,0789	0,6018	0,9303	
	Serviço Social Autônomo	16	0,5503	0,1983	0,1139	0,5276	0,8917	
	Sociedade de Economia Mista	29	0,6124	0,1854	0,1896	0,6486	0,9056	
Área temática	Agência Reguladora	11	0,5994	0,2195	0,2514	0,6002	1,0000	
	Banco	6	0,6946	0,1377	0,5533	0,6580	0,9575	
	Casa Legislativa	2	0,3335	0,1348	0,2381	0,3335	0,4288	
	Conselho Profissional	28	0,3757	0,2216	0,0376	0,4064	0,9743	
	Instituição de Ensino	111	0,5358	0,2556	0,0789	0,5200	1,0000	
	Instituição de Saúde	19	0,4921	0,2825	0,0874	0,5391	0,9276	
	Militar	9	0,7517	0,0708	0,6247	0,7601	0,8676	
	Ministério	18	0,5462	0,2250	0,2058	0,5740	0,9178	0,0028*
	Ministério Público	2	0,5754	0,0418	0,5458	0,5754	0,6050	
	outra	3	0,4194	0,2878	0,1370	0,4090	0,7123	
	Outra	87	0,5630	0,2218	0,0323	0,5729	0,9442	
	Segurança Pública	5	0,6551	0,2089	0,3728	0,6012	0,9303	
	Serviço Social Autônomo	11	0,4767	0,1619	0,1139	0,4868	0,6484	
	Tribunal de Contas	1	0,6550		0,6550	0,6550	0,6550	
	Tribunal do Judiciário	65	0,5740	0,1986	0,1247	0,6185	0,9083	
Esp. jurídica	Justiça do Distrito Federal e Territórios	1	0,5649		0,5649	0,5649	0,5649	
	Justiça do Trabalho	26	0,5893	0,1898	0,1977	0,6136	0,8714	
	Justiça Eleitoral	28	0,6124	0,1847	0,1894	0,6577	0,9083	0,0690
	Justiça Federal	9	0,3916	0,2015	0,1247	0,4046	0,7577	
	Justiça Militar	1	0,7534		0,7534	0,7534	0,7534	

Notas: \*significativo a 1%; \*\*significativo a 5%. Fonte: resultados da pesquisa (2023).

A administração indireta, composta pelas autarquias, empresas públicas, fundações públicas e sociedades de economia mista, ocupa 65% do total da amostra, com uma frequência de 245 respondentes; enquanto a administração direta, composta pelos órgãos e fundos públicos, ocupa 31% da amostra, com 116 respondentes. Já as paraestatais, composta pelas associações privadas sem fins lucrativos e pelo serviço social autônomo, ocupa 4% da amostra, com 17 respondentes.

A média das paraestatais são ligeiramente superiores às demais, mas essa diferença não foi estatisticamente significativa. Observou-se também que somente na administração indireta houve respondente com a nota máxima possível para o índice de valor “1”.

Outros fatores analisados foram poder estatal e especialização jurídica, nos quais novamente se identificou que, quanto ao índice de governança orçamentária, não há diferença estatisticamente significativa. Existe uma variação expressiva no número de observações dos fatores, o que prejudica a avaliação.

As entidades que compõem a função essencial à Justiça, Defensoria Pública da União, Advocacia-Geral da União, Conselho Nacional do Ministério Público e Ministério Público da União, apresentaram a maior média do grupo “Poder Estatal” e o menor desvio padrão.

Verificou-se, ainda, que o “Poder Legislativo”, composto pelo Tribunal de Contas de União, pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, apresentou a pior média do grupo, na ordem de 0,44. Apesar de não haver diferença estatisticamente significativa entre esses valores, chama atenção essa posição, considerando que se trata do poder responsável pela aprovação e fiscalização do orçamento público.

O teste aplicado para natureza jurídica e área temática retornou que é possível determinar uma diferença estatisticamente significativa entre os tipos. Para esses casos em que houve rejeição da hipótese nula, foi realizado também o teste de comparações múltiplas do iGovOrcament entre as classificações.

A partir dos resultados do teste, notou-se que, para natureza jurídica, a mediana do iGovOrcament das empresas públicas é superior à das autarquias. Aqui vale destacar que as empresas públicas estão sujeitas à Lei nº 13.303/2016, conhecida como Lei das Estatais, a qual instituiu o conjunto de regras jurídicas aplicáveis à governança e ao controle das empresas públicas e das sociedades de economia mista.

Nesse contexto, é possível observar que, com exceção da “associação privada sem fins lucrativos”, que possui apenas uma observação com índice de 0,71, as duas maiores médias e medianas pertencem justamente às empresas públicas e sociedades de economias mista, sugerindo que o conjunto de regras às quais essas entidades estão inseridas está em fase de maturidade superior, se comparado às demais.

Quanto às autarquias, mesmo que representem 11 das 14 mais bem pontuadas no índice, por outro lado, figuram com 7 dentre as 10 mais mal classificadas. Soma-se a isso o fato de representarem 39% das observações, o que dificulta maiores inferências, dada a variabilidade dos índices entre elas.

Já a avaliação por área temática permitiu identificar que a mediana dos conselhos profissionais é estatisticamente menor, quando comparados aos grupos “militar”, “outra” e “Tribunal do Judiciário”.

Os conselhos profissionais são autarquias na classificação de natureza jurídica e sua baixa mediana pode ajudar a explicar um pouco a variação do grupo das autarquias, considerando-se que, das 10 mais mal classificadas, 4 são conselhos profissionais. Uma curiosidade desse tópico é que a mais bem classificada dentre os conselhos profissionais é o

Conselho Federal de Contabilidade, com índice 0,97, enquanto o Conselho Federal de Administração figura na outra extremidade, com índice de 0,04.

Dentre as áreas temáticas, encontram-se os Tribunais do Judiciário, com uma frequência de 65 respondentes e mediana de 0,62. Os Tribunais do Judiciário se dividem em Justiça do Distrito Federal e Territórios (1 observação), Justiça do Trabalho (26 observações), Justiça Eleitoral (28 observações), Justiça Federal (9 observações) e Justiça Militar (1 observação). Os números indicam não haver diferença estatisticamente significativa entre os números do Judiciário.

Conforme destacado anteriormente, o TRT de Sergipe foi o mais bem posicionado no *ranking* do iGovOrçamento, com o índice de 0,87, seguido pelo TRT do Paraná, com o índice de 0,83, e pelo TRT do Amazonas e Roraima, ambos com 0,81.

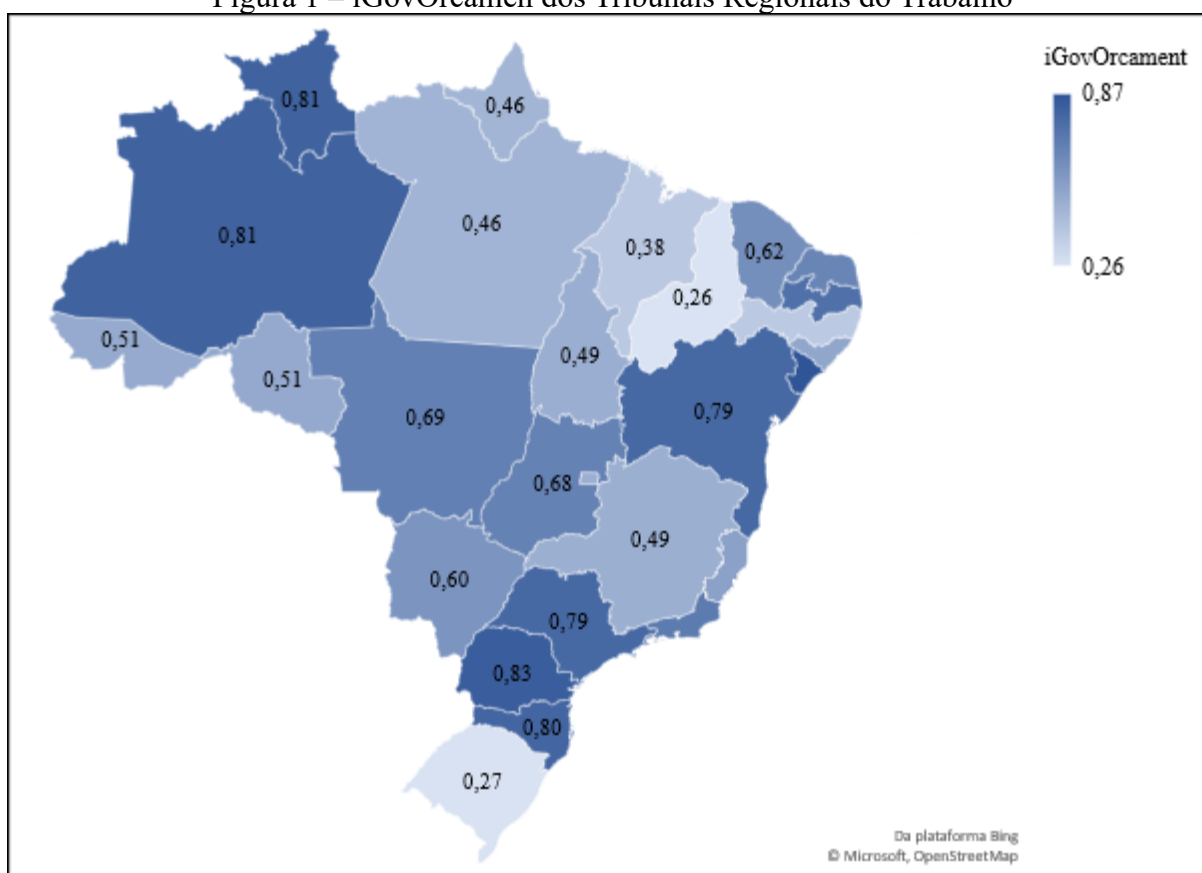
A pior colocação do Judiciário trabalhista é o TST, com o índice de 0,20. Essa posição inicialmente causa estranheza, sugerindo-se uma análise com maior acurácia desse número, considerando o papel exercido pelo Tribunal Superior e suas características de processo orçamentário, que possivelmente diferem dos demais tribunais regionais, especialmente por sua interação com o CSJT.

A Figura 1 apresenta um mapa ilustrativo com os dados do índice dos TRTs, por estado.

A média apurada para o grupo foi de 0,60, mediana de 0,61 e desvio padrão de 0,18. O valor mínimo apurado de 0,19 e máximo de 0,87 representa uma variação de 0,67. Excluindo o TST da análise, frente à possibilidade de esse número estar contaminado por alguma característica ainda desconhecida, teríamos como mínimo o valor de 0,26, representando uma variação de 0,60.

Essa variação dentro do grupo ainda pode ser considerada elevada, considerando-se que essas entidades estão sujeitas ao mesmo arcabouço jurídico e que existe um processo institucionalizado de boas práticas no âmbito da Justiça do Trabalho. Uma análise mais detida das respostas às perguntas poderia jogar luz sobre eventuais gargalos do processo que podem estar causando esse distanciamento, uma vez que ele não guarda relação com geolocalização ou tamanho do regional, conforme se depreende da Figura 1.

Figura 1 – iGovOrcamen dos Tribunais Regionais do Trabalho



### 4.3 ANÁLISE DO GRUPO FOCAL

#### 4.3.1 Descrição dos participantes

A realização do grupo focal ocorreu no dia 6 de dezembro de 2023, no espaço de reuniões da Presidência do Tribunal Regional do Trabalho da 17ª Região. O evento teve a presença de nove servidores efetivos, selecionados com base em suas respectivas áreas de atuação dentro do órgão, visando abranger uma ampla gama de perspectivas sobre o processo orçamentário da instituição. O Quadro 1 evidencia a lotação, o ano de ingresso e a descrição das atividades dos participantes da pesquisa.

Quadro 1 – Informações sobre os participantes da pesquisa

<b>Participante</b>	<b>Lotação</b>	<b>Ingresso</b>	<b>Descrição das atividades</b>
Participante 1	Seção de Contabilidade Gerencial (SEGOC)	2009	Acompanhar o comportamento da execução orçamentária, por programas, subprogramas, projetos, atividades e naturezas de despesas, para obtenção de dados que servirão de base para a elaboração da proposta orçamentária e eventuais solicitações de créditos adicionais.
Participante 2	Assessoria de Gestão Técnica e Administrativa (ASSTEC)	2010	Assessorar o diretor-geral nos assuntos de ordem jurídica e administrativa em geral, inclusive os relacionados à gestão de projetos nacionais, à segurança da informação, às contratações realizadas pelo Tribunal e às auditorias realizadas pelos órgãos de controle interno e externo, bem como dos Conselhos Superiores.
Participante 3	Núcleo de Projetos e Governança de Pessoas (NUPROG)	2016	Auxiliar a Secretaria de Gestão de Pessoas no gerenciamento do cumprimento de políticas, diretrizes, indicadores de desempenho, metas, ações e projetos de Gestão de Pessoas pelas unidades da Secretaria.
Participante 4	Secretaria de Governança e Gestão Estratégica (SEGEST)	2010	Coordenar a elaboração e a atualização do planejamento estratégico do TRT da 17ª Região.
Participante 5	Secretaria de Infraestrutura, Manutenção e Serviços (SIMS)	2010	Prestar assessoramento técnico nas questões relacionadas a obras e serviços de engenharia, no âmbito do Tribunal, englobando avaliações e análises técnicas, adequações, contratações auxiliares, melhorias e atualizações, referentes aos projetos e construção.
Participante 6	Seção de Contratações (SECON)	2016	Instruir os processos de compras, obras e serviços, quando dispensada ou inexigível a licitação, ou mesmo quando referentes a adesões a Atas de Registro de Preços gerenciadas por outros órgãos, sempre com auxílio das unidades técnicas responsáveis, encaminhando os autos à Coordenadoria de Material e Logística, para crítica e posterior envio à unidade competente para avaliação quanto à oportunidade e à conveniência da contratação.
Participante 7	Núcleo de Licitações (NULIC)	2021	Atuar, quando designado pela autoridade competente, como pregoeiro/agente de contratação em processos licitatórios.
Participante 8	Divisão de Governança de Contratações (DIGOC)	2011	Auxiliar a Administração nas decisões relativas às contratações, com o objetivo de alcançar melhores resultados.
Participante 9	Divisão de Governança de TIC (DIGOV)	2014	Elaborar e manter o Plano Diretor de Tecnologia da Informação e Comunicação (PDTIC) do Tribunal e seus planos auxiliares.

Fonte: Transcrição do grupo focal e Regulamento Geral de Secretaria do TRT da 17ª Região.

Conforme planejamento do grupo focal, nessa etapa inicial de apresentação, solicitou-se também que os participantes detalhassem sua contribuição no processo orçamentário, resumo que está sintetizado no Quadro 2.

Quadro 2 – Contribuição dos participantes da pesquisa no processo orçamentário

Participantes	Atuação no processo de alocação de despesas
Participante 1	Participação direta no processo orçamentário, especialmente na consolidação dos números enviados pelas diversas áreas e na interação com o Conselho Superior da Justiça do Trabalho. Sua atuação é central para o processo de elaboração e acompanhamento orçamentário.
Participante 2	Atua na Assessoria Técnica da Direção-Geral, que é o Ordenador de Despesas por delegação da Presidência do órgão, atuando na orientação da gestão orçamentária.
Participante 3	Colaboração mais focada em governança e menos orçamentária. Sua contribuição está ligada ao fornecimento de subsídios orçamentários através da governança, mostrando como a governança influencia indiretamente na alocação de despesas.
Participante 4	Originalmente da área de TI e posteriormente envolvido com a unidade de gestão estratégica, aponta para a relação indireta de sua área com a governança orçamentária. Embora não trate diretamente da gestão orçamentária, a unidade de gestão estratégica acompanha temas relevantes que podem influenciar as decisões orçamentárias.
Participante 5	Com experiência em engenharia civil e envolvimento em contratações e manutenção, detalha como sua área lida com despesas significativas e sua participação no processo de composição orçamentária, fornecendo informações e priorizando projetos. Sua fala ilustra a importância da área técnica na definição de despesas de manutenção e construção dentro do orçamento.
Participante 6	Trabalhando na área de contratações e focado em compras por dispensa de licitação, menciona como sua unidade contribui para a governança orçamentária ao fornecer dados relevantes para a questão de contratações.
Participante 7	Com experiência tanto na seção de contratos quanto no Núcleo de Licitações, possui um enfoque prático nas operações orçamentárias e financeiras.
Participante 8	Trabalhou inicialmente no setor de licitações, atuando como pregoeiro e realizando licitações. Posteriormente, assumiu a Divisão de Governança de Contratações. Sua experiência, tanto no TRT do Espírito Santo quanto no Tribunal de São Paulo, confere-lhe uma visão abrangente sobre o processo de contratações, que é intrinsecamente ligado à alocação de despesas.
Participante 9	Representando a governança de TIC, é responsável por planejar e monitorar contratações e orçamentos relacionados à tecnologia da informação.

Fonte: Transcrição do grupo focal.

### 4.3.2 Normatização

Após a apresentação geral dos participantes do grupo focal, o mediador perguntou se “existem diretrizes, normas, que vocês devem seguir para o processo de alocação de despesas? Em caso afirmativo, quais são, e se vocês acham que essas normas são eficazes para o processo de elaboração orçamentário ou ainda há espaço para avanço?”.

Os participantes destacaram a aderência a um conjunto de normas e princípios estabelecidos pela Constituição e por legislações específicas, com a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA), além de resoluções internas e diretrizes específicas de órgão superiores, como o CNJ e o CSJT, conforme pode se extrair do trecho abaixo:

Na verdade, assim, todo o Judiciário como um todo, ele tem como órgão de controle administrativo o CNJ. O CNJ abarca todas as esferas do Judiciário, tanto estaduais, quanto federais. Dentro das esferas federais, [vamos colocar], você tem Conselho da Justiça Federal e no âmbito trabalhista você tem o Conselho Superior da Justiça do Trabalho. Então o Conselho Superior é o órgão de gestão administrativa e orçamentária de toda a Justiça do Trabalho. Então hoje o que acontece? No campo

orçamentário, então você tem aquelas diretrizes que vêm da Constituição, aí você tem a LDO, você tem a Lei Orçamentária Anual que é aprovada. (...) E quando você vai descendo, começou lá de cima, aí você tem o CNJ... então, por exemplo, nessa questão mais discricionária você tem a Resolução 347 do CNJ, que ele trata da política de governança e contratações dos órgãos, que ela aplica-se a todo o Judiciário Federal e Estadual. Recentemente, agora no final de setembro, o CSJT, por meio da Resolução 364 desse ano, ele regulamentou a governança das contratações no âmbito da Justiça do Trabalho, então é uma norma que nos vincula diretamente. Então essa resolução do CSJT não pode conflitar com a do CNJ, que por sua vez não pode conflitar com a Constituição, então é uma escadinha de obediência, né? E o Tribunal tem que fazer suas regulamentações internas observando as regulamentações do CNJ, tal (participante 2).

Desse extrato, formatou-se o Quadro 3, o qual resume a legislação que compõe o ecossistema da governança no âmbito do Judiciário, e por vinculação, do TRT da 17ª Região:

Quadro 3 – Legislação aplicada à governança no Judiciário

<b>Normativo</b>	<b>Descrição</b>
Constituição Federal (CF/88)	Seção II Dos Orçamentos, artigo 165: Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:
Plano Plurianual (PPA)	Inciso I, artigo 165 da CF/88.
Lei Orçamentária Anual (LOA)	Inciso II, artigo 165 da CF/88.
Lei Diretrizes Orçamentárias (LDO)	Inciso III, artigo 165 da CF/88.
Resolução CNJ nº 325, de 29/06/2020	Dispõe sobre a Estratégia Nacional do Poder Judiciário 2021-2026 e dá outras providências.
Resolução nº 201, de 03/03/2015	Dispõe sobre a criação e competências das unidades ou núcleos socioambientais nos órgãos e conselhos do Poder Judiciário e implantação do respectivo Plano de Logística Sustentável (PLS-PJ).
Resolução CNJ nº 347, de 13/10/2020	Dispõe sobre a Política de Governança das Contratações Públicas no Poder Judiciário.
Resolução CNJ nº 400, de 16/06/2021	Dispõe sobre a política de sustentabilidade no âmbito do Poder Judiciário.
Resolução CNJ nº 370, de 28/01/2021	Estabelece a Estratégia Nacional de Tecnologia da Informação e Comunicação do Poder Judiciário (ENTIC-JUD).
Resolução CNJ nº 468, de 15/07/2022	Dispõe sobre diretrizes para as contratações de Solução de Tecnologia da Informação e Comunicação do Poder Judiciário.
Resolução CSJT nº 364, 29/09/2023	Dispõe sobre a Política de Governança e Gestão das Contratações da Justiça do Trabalho de primeiro e segundo graus.

Fonte: elaboração própria.

A partir do Quadro 3, observa-se a falta de uma legislação específica referida pelos participantes que aborde os procedimentos de gestão orçamentária, e ainda mais rara é a menção a normas de governança orçamentária. No entanto, é possível citar a Resolução nº 195/2014, que regula a distribuição do orçamento nos órgãos judiciários de primeiro e segundo graus, entre outras medidas. Essa resolução sofreu sua última modificação em 2021.

Importante ressaltar que, apesar de o regulamento buscar a igualdade na alocação dos recursos orçamentários entre os dois níveis, acaba por não elucidar aspectos importantes em sua estrutura e diretrizes, tais como os procedimentos para garantir a transparência, exigindo a

divulgação tanto do processo quanto da execução orçamentária; além de elementos cruciais de governança orçamentária, por exemplo, a formação de comitês orçamentários específicos, como pode ser percebido nos artigos 4 e 5 da norma, respectivamente.

### 4.3.3 Regras formais e informais

Nesse cenário, a conversa se aprofundou na análise da Resolução CNJ nº 347/2020, que define a Política de Governança das Contratações Públicas no âmbito do Poder Judiciário. Essa resolução especifica a criação de diversos instrumentos de governança para as contratações públicas do Poder Judiciário, incluindo, entre outros: o Plano de Logística Sustentável; o Plano Anual de Contratações; o Plano Anual de Capacitação; e o Plano de Tratamento de Riscos Associados ao Macroprocesso de Contratações.

Segundo os participantes do grupo focal, o instrumento que mais afeta a alocação dos recursos públicos e foi maior objeto de discussão é o Plano Anual de Contratações, o qual, segundo a resolução, deverá ser elaborado anualmente pelos órgãos do Poder Judiciário. A versão preliminar do documento deve ser elaborada até o dia 30 de abril e o respectivo Plano Anual de Contratações (PAC) publicado até 30 de outubro, consolidando as demandas e obras, serviços de engenharia, tecnologia da informação, bens e serviços comuns que pretendem contratar no exercício subsequente, bem como aqueles que pretendam prorrogar.

A resolução prevê ainda que o PAC deverá ser aprovado pela autoridade competente, após seu alinhamento com a LOA, e divulgado no sítio eletrônico do órgão, inclusive suas alterações, até 15 dias após a sua aprovação.

Os participantes expressaram a necessidade de melhorias na normatização interna para tornar o processo de alocação orçamentária mais eficaz e menos burocrático. O participante 5 sugere que, embora as normas existentes sejam válidas, há “[...] espaço e muito espaço para gente melhorar e crescer na questão de normatização”, buscando o equilíbrio que evite uma normatização exagerada que poderia burocratizar o processo além do necessário, conforme observado nos trechos que seguem:

[...] não é de hoje, a lei estabeleceu que a gente tem que fazer um plano de contratações anual, mas antes disso já havia normas infralegais, tal, que a gente já seguia, e a gente já faz isso há um bom tempo, né? Não sei se o **Estevão** lembra desde quando a gente faz o PCA, que era Plano de Compras [...]. Acho que a lei fala de PCA, a gente chama de PAC, que é Plano Anual de Contratações, a gente fala PCA, Plano de Contratações Anual, porque deve querer dar outro aspecto de priorizar um e deixar o [pós-fixado] de outro e tal. Mas é a mesma coisa e a gente cumpre essa regra. Eu acho que nesse ponto a gente já tem um ganho desde algum tempo, de fazer essa previsão, principalmente para a direção geral, que tem ali pelo menos um cartel das demandas e das pretensões de contratações para o próximo ano, o retrato daquele momento, né? Mas eu acho que

nesse ponto por exemplo, especificamente tratando disso para não ficar monopolizando, mas tratando disso, eu acho que a gente pode avançar muito nisso, porque acaba que o plano hoje não é um plano, né? Hoje é, na verdade, um registro de todas as demandas que a gente identificou, né? Desde algo que é realmente muito importante, até aquilo que a gente deseja e que pode ser que na hora que vai propor a contratação vale ou não vale a pena, né? Então é um registro geral, não é um plano que fala assim: “eu pretendo executar isso” (participante 5).

O participante 5 ainda conclui:

Mas eu acho que o nosso plano de contratações anual pode evoluir para isso, para virar um plano mesmo, né? E aí ele teria que perder a característica de vinculação rígida, de toda vez que eu encaminhar uma contratação para o próximo ano, tem que estar naquela lista que eu previ em outubro do ano anterior.

Por seu turno, o participante 2 destaca que o Plano Anual de Contratações é elemento central na estratégia de governança orçamentária, compilando as necessidades do Tribunal de tal forma que permite uma visão abrangente e facilita a tomada de decisão estratégica:

Então quando ela trata ali da política de governança, ela diz lá que todo órgão tem que ter, por exemplo, ele tem que ter um planejamento estratégico, com base nesse planejamento estratégico tem que criar uma política de logística sustentável que tem que ser publicada, aí você tem o PAC, que é o Plano Anual de Contratações, que ele é a compilação de várias necessidades do Tribunal, aí você pega as necessidades de capacitação, educação corporativa, você pega o Plano Diretor de TI, que é onde está discriminado todas as demandas de TI, você pega a demanda de engenharia, obras, reformas, as compras que o Tribunal tem, todos os contratos, e você vai discriminando [...].

Esse trecho sugere que, na prática, o PAC não está sendo integralmente seguido como determina a legislação, devido à não observância dos prazos estabelecidos; indica a ocorrência de pressões ou alterações abruptas de planos, em um modelo de gestão "top-down", que demanda uma capacidade de resposta rápida por parte da instituição; e mostra que o orçamento dedicado à Tecnologia da Informação (TI) segue uma estrutura distinta das outras contratações da organização, com suas próprias formulações e diretrizes. Essa particularidade resulta em uma competição por recursos com outras áreas do Tribunal, conforme evidenciado pelos trechos a seguir:

Participante 2: O nosso PAC, quando você vai olhar lá, ele é 45 milhões. É interessante que ele seja um pouco mais, não tanto, mas nesse meu exemplo, mas porque muitas demandas que estão ali podem ou não acontecer, podem surgir outras demandas ou aquilo que a gente entendeu que era uma prioridade [...], por exemplo, o TI tem muitas inovações, muda tudo. Ou do nada o CSJT define: a padronização vai ser essa. Então aquilo que vocês pensaram que tinha que comprar, a gente já não compra mais. Então é importante ter uma listagem um pouco maior para que a administração possa também trabalhar e escolher. Agora, se tudo for necessário, você vai ter que pensar aquilo que é prioritário. Então o PAC para nós é o principal instrumento de gestão orçamentária, porque eu já tenho nas mãos toda a minha demanda a ser executada no ano seguinte, então eu vou pensar aquilo que é prioritário, isso a administração faz em reuniões sistemáticas com secretários, com as unidades, e ali você identifica aquilo que é prioritário e você vai aplicar. O PAC não é, embora a gente não esteja fazendo

isso com tanta flexibilidade, mas o PAC não é engessado, ele pode sofrer atualizações, tanto que o [PDTI] tem lá: [PDTI 1.1, 1.2, 1.3. 1.4], né? Só que a diferença TIC é que você tem uma comissão de governança, que tem toda a formalização, se reúne periodicamente, então esse [PDTI] é aprovado pela presidência, então você vê um comitê que aprova alteração, é submetido à previdência, então ele tem toda uma [...], ele não é aprovado de qualquer forma.

Neste comentário, a participante do setor de TI compartilha sua perspectiva sobre o progresso do PAC e a governança no contexto atual. Ela explica:

Participante 9: É, na realidade, a gente já tem uma resolução, que é a 370 de 2021, que é a ENTIC-JUD, né? Então nessa tem todas as diretrizes de planos, inclusive o plano orçamentário de TIC. Então o plano de capacitação, plano de PDTI, que é o plano de ações onde os projetos são vinculados [...]. Então a gente já tem toda uma normatização e regras que a gente precisa seguir desses planos, como formalização de comitê, que é o comitê de governança que vai passar por toda uma mudança, o comitê de tecnologia, então nós já temos essas normatizações. Isso cria sim um engessamento, mas ela também te dá um ponto de planejamento e organização das ações que nós vamos fazer, [e dá] uma segurança para nós também, porque a gente está dentro [...].

A discussão sobre a flexibilidade do PAC, sua capacidade de sofrer atualizações e a diferenciação entre despesas contratadas e despesas a contratar ilustram um dilema central na teoria das regras do jogo: a necessidade de equilibrar a rigidez das regras com a necessidade de adaptabilidade. Enquanto regras rígidas proporcionam estrutura e previsibilidade, a adaptabilidade é crucial para responder a mudanças no ambiente ou às necessidades organizacionais. A capacidade do PAC de se adaptar, incorporando novas demandas ou priorizando diferentes iniciativas, demonstra a importância de desenvolver regras que possam evoluir junto com a organização, conforme revela os trechos abaixo:

Participante 4: Eu diria assim: o participante 5 está do lado que executa muito e necessita desse PAC vivo e verde, né? Já você, com a atribuição que você tem, como direção geral, que é quem aprova e assina, também precisa ser o guardião, vamos dizer assim, da previsibilidade, da lisura, da lei, tudo [...], por exemplo, eventualmente também nós sofremos uma análise aí, uma auditoria do TCU, que apesar de não ter um normativo institucionalizado, mas, vamos dizer assim, são normas que a gente tem que seguir também. Mas aí só voltando no gancho aqui e aí puxando o TI junto, de repente seria interessante a gente fazer esse caldeirão de tentar atingir, como você falou, a TI já está madura no seu processo de governança, tentar aplicar isso na governança orçamentária institucional, né? É uma coisa que o “participante 5 precisa amadurecer isso, né?

Participante 5: Sim, eu acho que, assim, tem que pegar as boas práticas e o que é viável em tudo obviamente. Mas, assim, vou fazer um contraponto aqui, porque a TI tem [...], eu acho que a TI tem essa maturidade de governança, mas acaba também ficando muito engessada, então não tem flexibilidade. Por exemplo, eu tenho demandas de contratação de TI e tenho às vezes um, dois meses para entrar para um comitê. E aí quando eles vão resolver fazer o projeto, montar uma equipe de trabalho para fazer, já contratou, entendeu? Então acaba perdendo a efetividade. Aí a gente tem que diferenciar: para contratações mais pesadas, maiores, que vai ter um impacto maior [...].

No quesito procedimentos formais como normativos internos ou guias, ou manuais com questão orçamentária, o mediador insistiu para que os participantes indicassem a existência ou não, ficando claro que apenas a área de TI institucionalizou os normativos existentes, aplicando-os integralmente ao TRT, como a criação de seu próprio PDTIC e utilização dos comitês:

Mediador: Posso só fazer um adendo em relação a isso? É porque uma coisa que não ficou [...], eu como quem está de fora, algumas coisas não são claras para mim. Você mencionou as regras do CST, do CNJ, a própria Constituição, a importância do PAC aqui está clara para todo mundo, mas, assim, e do ato interno, né? Além do guia de sustentabilidade, todos esses normativos, antes da gente entrar nos [ininteligível - 00:56:38], assim, me parece que não temos normativos internos ou guias ou manuais, ou temos? Manual de procedimentos, por exemplo, com questões orçamentárias, ou são manuais setoriais, como funciona isso?

Nesse contexto o Participante 5 descreve o processo pelo qual o Tribunal lida com normativos de diferentes hierarquias. Ele explica que o Tribunal inicialmente interpreta normas gerais de órgãos superiores, como aquelas emanadas do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) ou do Conselho Superior da Justiça do Trabalho (CSJT), e aplica estas normas internamente. No entanto, sempre que necessário fazer ajustes para que essas normas se alinhem melhor com a realidade específica do Tribunal, não se altera a essência da regra, mas adapta-se de forma apropriada. Isso é feito por meio da criação de atos ou resoluções internos. Assim, todas as atividades do Tribunal estão conectadas diretamente a uma norma de âmbito federal ou a uma norma local, que é derivada e interpretada a partir dessas normas de maior escopo.

O Participante 9 discute a atualização e adaptação das práticas de contratação e gestão no âmbito da Tecnologia da Informação e Comunicação (TIC) em resposta a novas regulamentações e demandas. Ele começa mencionando a introdução da nova resolução de contratações de TIC, número 468 de 2022, que ainda está sendo analisada para entender como será integrada e adaptada aos processos existentes. Ele também relembra que, desde 2018 há um processo de gestão orçamentária estabelecido pela presidência sob o ato número 17/2018. Esse processo inclui um manual anexo que orienta o planejamento orçamentário de TIC.

Além disso, ele destaca que estão ocorrendo revisões em vários processos de gestão de serviços, incluindo o processo de gestão orçamentária, para assimilar as alterações legais e práticas nos últimos anos. Uma mudança significativa veio com a ENCJUD, que alterou profundamente o planejamento de informática, introduzindo novas abordagens, em grande parte impulsionadas pela ênfase na transformação digital. Isso requer uma readequação de todos os procedimentos que o tribunal usava anteriormente, adaptando-se aos novos normativos centrados na transformação digital, o que agora se tornou um ponto focal dentro da Justiça do Trabalho, influenciado pelas diretrizes do CNJ e do CSJT.

Esses enunciados encontrados no desenvolvimento do grupo focal podem ser corroborados quando analisados os índices de governança de TIC (iGovTI) medidos pelo TCU, que, em 2021, no TRT17, apresentou resultado individual de 0,76, superior ao Índice de Governança Orçamentária (0,54) e ao Índice de Governança Geral (0,64).

A discussão avança para características intrínsecas ao Tribunal Regional do Trabalho, como valores pessoais, ambientes da instituição, pressão externa e metas pessoais, que podem influenciar no comportamento dos atores envolvidos com a alocação das despesas públicas.

O participante 1 destacou que o TRT “[...] sempre vendeu uma imagem de que ele é um tribunal que sempre trabalhou enxuto – carros, não tem motorista para todo mundo, diárias e tal – assim, ele não cedeu a ímpetus patrimonialistas da burocracia que tem essa fome, de maneira geral, né?”.

Participante 2: O nosso tribunal sofre muito com isso. Hoje, para você ter uma ideia, nós devemos ter hoje apenas uns quatro cargos vagos aproximadamente, acredito que seja mais ou menos isso. Ou seja, era para estarmos com um quadro praticamente completo, não identificarmos qualquer déficit de lotação em nenhum setor. E, assim, é quase diário, ontem mesmo eu estava saindo e uma coordenadora de uma unidade específica aqui do tribunal me procurou e falou: “Participante 2”, eu preciso de mais dois servidores e duas FC4”, que são funções comissionadas que remuneram uma atividade específica aqui dentro do tribunal. Então ela falou: “oh, preciso de mais dois servidores e mais duas gratificações FC4 urgente, porque meu setor precisa disso, porque o CSJT está determinando isso, deram um prazo para isso, deram um prazo para aquilo”. E outros setores: “a gente tem que criar isso, tem que criar aquilo, tal”, então você vê que tem uma série de demandas que vão chegando e a nossa estrutura de servidores e de funções, existe um orçamento para funções, a gente não consegue aumentar essa despesa a não ser que haja uma autorização legal para isso, e o nosso Tribunal que o “participante 01” falou: no passado eu acredito que nós tivemos janelas de oportunidades, o nosso tribunal não ousou, ele foi realmente bem tímido em requerer aumento de quadro de servidores, de funções, diferente do que outros tribunais fizeram, e hoje nós temos aí uma carência grande de servidores, há um déficit visível. Por exemplo, há uma expectativa de criar um laboratório de inovação, não sei se vai ficar na SETIC ou na SEGES, mas há uma expectativa de que seja na SEGEST né? O “participante 04” não tem como absorver essa competência se não der uma estrutura para eles de servidores. Mas essa demanda vai chegar, se for implementado vai ser cobrado por um resultado, né? Já estamos sendo. Então, aí você tem demandas que vêm TCU, CSJT, CNJ, e tem demandas internas também, que aí eu acredito que a gente possa ter uma [...], porque, assim, aquilo que vem de cima você não tem ingerência sobre aquilo, é engolir a seco. Agora, aquilo que é interno realmente eu acho que a gente pode tentar aperfeiçoar, trabalhar, enfim, ter aquela empatia, porque é ruim o tempo todo, né? Chega: “oh, tem um coffee break para amanhã”, né? . Então o que nós vamos ter que fazer? Primeiro, repensar algumas metodologias, porque de fato eu acho que cada setor tem que rever as suas práticas, o que eu posso fazer para otimizar. E nisso, assim, eu aprendo muito com o Participante 5, porque a fala do Participante 5, não sei se vocês conseguiram captar, mas o Participante 5 quer sempre praticidade e eficiência, fugir da burocracia, porque a burocracia, rapaz, se você tem pouco servidor, quanto mais você burocratiza, aí não acontece mais, né? Então o Participante 5 como engenheiro tem uma visão muito prática: rapaz, eu quero executar, eu quero meter um tijolo aqui. Então a gente tem que alcançar esse equilíbrio, porque a burocracia faz parte do controle, você tem todo um sistema de controle, então tem TCU, normas e tal. Só que o controle também tem que se equilibrar, se equacionar com efetividade. Se você tem um controle que não gere resultado, é letra morta, é o que ele colocou, né?

Eu acho que esse equilíbrio você consegue quando você dá o poder de decisão para quem é cobrado. Quando você tira o poder de decisão de quem é cobrado e dá para a decisão para quem não é cobrado, por exemplo, se você tirar essa flexibilização de decisão da [DGER], o principal cobrado fica sem braço [para isso].

#### 4.3.4 Governança

O último ato do grupo focal cuida de entender o contexto da governança, mais detidamente da governança orçamentária, no âmbito do TRT17, a partir da provocação do mediador, quanto à questão dos 92% do orçamento para pessoal: “Nesse contexto todo, como é que essas prioridades estratégicas são incorporadas na elaboração do orçamento? Como decidir o orçamento com todas essas restrições? Como isso é feito?”.

Participante 1 descreve sua preocupação com a governança orçamentária dentro do Conselho Superior da Justiça do Trabalho (CSJT), enfocando na alocação de fundos e na transparência das decisões. Ele começa observando que o CSJT reservou 700 milhões de reais para contingências neste ano, e critica a falta de clareza sobre como esses fundos são distribuídos. Ele destaca que, enquanto a maioria das despesas da organização são fixas e obrigatórias, com 92% sendo gastos compulsórios e dos 8% restantes, 90% também são gastos contínuos, deixando uma margem muito pequena para despesas discricionárias.

Ele questiona a distribuição dos 700 milhões de reais pelo CSJT, apontando a falta de critérios claros e questionando a transparência do processo. Ele também menciona que, apesar das políticas de TI serem estabelecidas em nível nacional, impedindo o desenvolvimento de programas locais, a gestão efetiva dessas políticas é comprometida devido à centralização das decisões.

Para melhorar a governança orçamentária, o participante sugere a formação de um comitê que inclua tribunais de diferentes portes, juntamente com o CSJT, para pelo menos opinar sobre como os fundos deveriam ser distribuídos. Ele critica o atual sistema, onde o presidente do Conselho, que é um cargo político e rotativo, detém muita influência sem necessariamente ter competência administrativa, e onde mudanças frequentes no pessoal técnico podem comprometer a continuidade e a eficácia da gestão.

Diante da manifestação, o participante 05 reforça a preocupação exposta pelo participante 1, conforme abaixo:

Participante 5: Isso fica muito preso, dependendo muito de quem está decidindo ali, se ele vai ter discernimento ou não, né? E aí vem de encontro com isso, por exemplo, essa regra de manutenção predial, quando falaram que ia sair, eu falei com o

Participante 8 falei: estou até com medo, por quê? Não consultou ninguém, não tem esse... não reuniu, não chamou os tribunais, as áreas fins, para fazer essa consulta, pelo menos para ouvir, não é para decidir não, não precisa decidir, pelo menos para ouvir, né? Porque você evita gafes ou problemas seríssimos que você pode provocar. Vê essa resolução de manutenção, eu acredito que ela até veio razoável, porque ela deu diretrizes e deu a flexibilidade necessária para a adaptação em cada local. Mas tem uma outra coisa, participante 1, muito provavelmente no ano que vem o orçamento de manutenção vai vir carimbado.

O Participante 4 expressa preocupação com o possível domínio e influência desproporcionais de indivíduos com poderes políticos dentro de uma organização, especialmente aqueles em posições-chave ou pertencentes a tribunais de grande porte. Ele destaca que essas pessoas podem manipular certas situações ou demandas para seu próprio benefício, usando-as como uma forma de moeda de troca em negociações e interações internas. O "cafezinho" mencionado sugere uma informalidade nas negociações e nas tomadas de decisão, que são direcionadas mais por relações pessoais e políticas do que por processos formais ou méritos. Assim, ele critica essa dinâmica por centralizar o poder nas mãos de poucos, o que pode levar a decisões enviesadas e não transparentes:

Participante 4: É que senão a gente fica na mão do poder do cara que está sempre lá, o cara que toma cafezinho, o cara que tem poder político, o cara que é de um tribunal grande, o cara que pega determinadas demandas e põe debaixo do braço só para ter uma, vamos dizer assim, uma interlocução e uma moeda de troca, né? “Ah, eu faço isso daqui, mas eu preciso de [...]”.

O participante 7 conclui a discussão, trazendo uma reflexão que ressalta a necessidade de um debate mais aprofundado sobre a questão central, especialmente sob a ótica da Nova Economia Institucional e das regras do jogo. Ele aponta para a importância de reavaliar o modelo de análise do Tribunal de Contas da União, que examina a governança em uma escala ampla, através do prisma das relações organizacionais, e não meramente como um mecanismo para a eficácia na entrega de bens públicos. Essa perspectiva destaca o papel crucial das instituições e das regras que moldam as interações dentro do setor público, enfatizando que a governança deve ser vista como um elemento integrador o qual contribui para a realização da finalidade do estado, qual seja fazer política pública:

Participante 7: Agora, você comentou a respeito do orçamento, né? Então você tem um bolo aqui do orçamento, mas uma parte é despesa obrigatória, e da discricionária nem tudo é exatamente discricionário, então vai sobrando uma margem cada vez menor. Aí você tem a lei tal, o decreto tal, vai criando obrigações, então aquilo ali que é discricionário vai ficando pequeno. Eu me pergunto se não teria um custo muito grande para implementar uma governança orçamentária para manejar na verdade um orçamento muito pequeno, porque você geraria mais custos para manobrar uma parte talvez irrisória do orçamento.

### 4.3.5 Análise dos resultados

A análise do grupo focal sobre a governança orçamentária no TRT da 17ª Região revela uma série de aspectos relevantes quanto à complexidade da gestão orçamentária, ao envolvimento de múltiplos atores com diferentes responsabilidades e experiências, e à influência de normativas sobre o processo de alocação de despesas. De acordo com a teoria neoinstitucional de Douglass North, esses elementos destacam como as instituições formais e informais, assim como as interações entre elas, desempenham um papel crítico na forma como os recursos são alocados e geridos. Essa análise pode ser organizada em quatro eixos principais: diversidade de participantes e perspectivas; normatização e sua eficácia; regras formais *versus* informais; e governança orçamentária propriamente dita.

#### 4.3.5.1 Diversidade de participantes e perspectivas

A seleção de participantes de diversas áreas dentro do Tribunal permitiu uma análise abrangente e rica do processo orçamentário. Cada participante trouxe uma perspectiva única, refletindo a complexidade e a multifacetada natureza da gestão orçamentária na instituição.

A governança emerge como um tema central, com vários participantes destacando sua influência na alocação de despesas. A integração entre governança e orçamentação parece ser crucial para a eficácia do processo, conforme exemplificado pela atuação do Núcleo de Projetos e Governança de Pessoas e pela Divisão de Governança de TIC.

A colaboração entre diferentes departamentos, como evidenciado pela interação entre a Secretaria de Governança e Gestão Estratégica e outras unidades, é essencial para a elaboração de um orçamento que reflita as prioridades estratégicas da instituição.

A falta de transparência na distribuição de recursos pelo CSJT foi um ponto crítico, com sugestões para maior participação dos Tribunais Regionais no processo decisório. Já as áreas de infraestrutura e tecnologia foram destacadas pela sua importância no processo orçamentário. Por fim, a necessidade de um planejamento robusto e de uma priorização cuidadosa de projetos de engenharia e TI foi enfatizada.

#### 4.3.5.2 Normatização e sua eficácia

A "escadinha de obediência" mencionada pelos participantes (começando na Constituição e descendo através do CNJ e do CSJT) indica um sistema hierárquico complexo.

Essa estrutura garante que as normas sejam consistentes e não conflitem entre si, mas pode dificultar a adaptabilidade e a flexibilidade no nível local, especialmente em Tribunais menores.

Embora as diretrizes gerais sejam bem definidas, os participantes notaram a falta de uma legislação específica sobre procedimentos de gestão orçamentária. A ausência de normas claras e detalhadas sobre governança orçamentária pode resultar em inconsistências e falta de transparência na alocação de recursos.

A Resolução CSJT nº 195/2014, que regula a distribuição do orçamento, sofreu modificações para melhorar a igualdade na alocação de recursos. No entanto, a necessidade de maior transparência e formação de comitês específicos para governança orçamentária foi destacada, sugerindo que a resolução não cobre adequadamente todos os aspectos necessários para uma governança eficaz.

Os participantes reconheceram a importância das normas atuais, mas também apontaram para a necessidade de avanços e melhorias. A Resolução CNJ nº 347/2020, por exemplo, que trata da governança das contratações, foi vista como um passo positivo, mas sua implementação prática pode ser desafiadora devido à rigidez e à necessidade de adaptações locais.

Algumas sugestões ficam evidentes a partir dessas conclusões:

**Desenvolvimento de normas específicas de governança orçamentária:** criar e implementar normas específicas que abordem procedimentos detalhados de gestão orçamentária, incluindo a formação de comitês orçamentários e diretrizes claras para a transparência do processo.

**Aprimoramento da transparência:** garantir que todas as etapas do processo orçamentário, desde a elaboração até a execução, sejam transparentes e acessíveis aos *stakeholders*. Isso pode incluir a publicação de atas de reuniões, critérios de alocação de recursos e relatórios de execução orçamentária.

**Maior participação e colaboração:** envolver representantes de diferentes Tribunais Regionais em comitês consultivos para a distribuição de recursos. Isso pode ajudar a garantir que as decisões sejam mais inclusivas e reflitam as necessidades e prioridades locais.

**Flexibilidade e adaptabilidade:** introduzir mecanismos que permitam ajustes e adaptações rápidas às normas, sem comprometer a consistência e a integridade do sistema. Isso pode incluir a revisão periódica das resoluções e a incorporação de *feedback* dos usuários.

#### 4.3.5.3 Regras formais x informais

A discussão aprofundada no grupo focal abordou a Resolução CNJ nº 347/2020, que estabelece a Política de Governança das Contratações Públicas no âmbito do Poder Judiciário. A resolução inclui a criação de diversos instrumentos de governança, como o Plano de Logística Sustentável, o Plano Anual de Contratações (PAC), o Plano Anual de Capacitação e o Plano de Tratamento de Riscos.

Os participantes identificaram o PAC como o instrumento mais impactante na alocação de recursos públicos. Conforme a citada resolução, o Plano deve ser elaborado anualmente até 30 de abril e publicado até 30 de outubro, consolidando demandas de obras, serviços de engenharia, tecnologia da informação, bens e serviços comuns para o exercício subsequente.

Eles reconheceram a validade das normas existentes, mas apontaram a necessidade de melhorias na normatização interna para tornar o processo mais eficaz e menos burocrático. O participante 5 sugeriu que há "[...] espaço e muito espaço para a gente melhorar e crescer na questão de normatização". Ele destacou que o PAC atualmente funciona mais como um registro geral de demandas, e não como um plano estratégico e detalhado de execução.

A transformação do PAC em um plano mais dinâmico e estratégico foi sugerida, permitindo atualizações e ajustes conforme necessário. O participante 2 destacou que o Plano Anual de Contratações é crucial para a estratégia de governança orçamentária, compilando diversas necessidades do tribunal e facilitando a tomada de decisões prioritárias. Ele ressaltou a importância de manter o PAC flexível para permitir atualizações frequentes.

O orçamento dedicado à TI segue uma estrutura distinta, resultando em competição por recursos com outras áreas do Tribunal. O participante 9 mencionou que as demandas de TI são muitas vezes protegidas contra influências políticas, garantindo uma execução mais organizada e planejada.

A discussão ilustrou um dilema central na teoria das regras do jogo: a necessidade de equilibrar rigidez com adaptabilidade. Enquanto regras rígidas fornecem estrutura e previsibilidade, a adaptabilidade é crucial para responder a mudanças e necessidades organizacionais. O participante 4 sugeriu aplicar as boas práticas de governança da TI à governança orçamentária institucional, destacando que aquela área possui um processo de governança mais maduro, mas também enfrenta desafios de flexibilidade.

A área de TI foi destacada como a única que institucionalizou normativos específicos, aplicando-os integralmente ao TRT. A criação de seu próprio PDTIC e a utilização de comitês exemplificam essa institucionalização. O participante 5 ressaltou a necessidade de adaptação dos normativos à realidade do tribunal, sugerindo que todos os procedimentos são baseados em normas federais, CNJ, CSJT ou normas locais adaptadas.

Em resumo, a análise do grupo focal revelou a importância do PAC na governança orçamentária, destacando a necessidade de maior flexibilidade, melhorias na normatização interna e a aplicação de boas práticas de governança para aprimorar a gestão orçamentária no TRT da 17ª Região.

#### 4.3.5.4 Governança orçamentária

O último ato do grupo focal visou entender o contexto da governança orçamentária no TRT17. A discussão foi iniciada a partir da questão do mediador sobre a incorporação de prioridades estratégicas na elaboração do orçamento, considerando que 92% do orçamento são destinados a despesas obrigatórias com pessoal.

O participante 1 destacou que o Conselho Superior da Justiça do Trabalho manteve R\$ 700 milhões em reserva de contingência. A distribuição desses recursos foi considerada não transparente, sem critérios claros divulgados para as unidades.

A ausência de transparência e a centralização das decisões nas mãos do presidente do CSJT, que muda a cada dois anos, foram criticadas, por isso se sugeriu a criação de um comitê composto por Tribunais de diferentes portes para opinar sobre a distribuição dos recursos.

Com 92% do orçamento destinado a despesas obrigatórias, a margem para despesas discricionárias é extremamente limitada. O participante 1 indicou que aproximadamente 90% dos 8% restantes são para despesas continuadas, deixando pouca flexibilidade.

A gestão centralizada e a falta de consulta aos Tribunais para decisões importantes foram vistas como problemáticas. O participante 5, por exemplo, mencionou a falta de consulta para a resolução de manutenção predial como exemplo de decisões unilaterais. A sugestão foi incluir representantes de Tribunais em um comitê de governança orçamentária para melhorar a transparência e a eficácia na distribuição dos recursos. O participante 4, por sua vez, propôs que coordenadorias orçamentárias tivessem representatividade no Conselho.

Já o participante 9 destacou a frequência das reuniões da TI como uma boa prática que poderia ser aplicada à governança orçamentária. O participante 7 questionou se o custo de implementar uma governança orçamentária formal seria justificado, dado o pequeno montante do orçamento discricionário. Ele ressaltou a necessidade de reavaliar o modelo de análise do TCU para focar nas relações organizacionais e na eficácia na entrega de bens públicos.

A centralização das decisões no CSJT, sem transparência ou consulta aos tribunais regionais, limita a eficácia e a justiça na alocação de recursos, então a criação de comitês com

representantes de diferentes Tribunais poderia melhorar a transparência e a participação nas decisões orçamentárias.

Com a maior parte do orçamento comprometida com despesas obrigatórias, a flexibilidade para alocar recursos discricionários é extremamente limitada. Isso torna a governança orçamentária mais desafiadora e requer uma gestão muito eficiente dos poucos recursos disponíveis.

A influência política na distribuição de recursos também foi criticada, sugerindo a necessidade de mecanismos que protejam as decisões orçamentárias de interesses políticos e garantam que elas sejam baseadas em critérios objetivos e transparentes.

A adaptação das boas práticas de governança da TI, como reuniões frequentes e formalização de comitês, poderia ser aplicada à governança orçamentária para melhorar a coordenação e a eficácia. A consulta aos Tribunais Regionais, antes de implementar novas resoluções, como a de manutenção predial, é crucial para evitar problemas e garantir que as decisões sejam adaptadas às realidades locais.

Destacou-se, ainda, a necessidade de equilibrar rigidez e flexibilidade nas regras. Enquanto regras rígidas proporcionam estrutura e previsibilidade, a adaptabilidade é essencial para responder a mudanças e necessidades organizacionais. Manter um equilíbrio entre controle e eficiência é fundamental, haja vista que o excesso de burocracia pode comprometer a eficácia da gestão, especialmente em um contexto de recursos limitados.

A análise do grupo focal revelou desafios significativos na governança orçamentária do TRT17, principalmente devido à centralização das decisões no CSJT, a falta de transparência e a baixa flexibilidade orçamentária. Sugestões para melhorias incluíram a criação de comitês representativos, a adaptação de boas práticas de governança da TI e um maior equilíbrio entre controle e eficiência. Portanto, a implementação dessas mudanças pode contribuir para uma governança orçamentária mais transparente, participativa e eficaz.

## 5 CONCLUSÃO E RECOMENDAÇÕES

Este capítulo destina-se a sintetizar os principais achados da dissertação e a propor recomendações com base na composição do orçamento da Justiça do Trabalho, na análise do índice de governança orçamentária elaborado pelo TCU e nas discussões do grupo focal sobre governança orçamentária no TRT da 17ª Região. Utilizando a teoria neoinstitucional de Douglass North, que ressalta a influência das instituições, tanto formais quanto informais, na performance econômica e organizacional, este trabalho explora como tais estruturas moldam a gestão dos recursos públicos.

O presente trabalho explorou extensivamente a composição e a gestão do orçamento na Justiça do Trabalho, com ênfase no Tribunal Regional do Trabalho da 17ª Região. Os dados analisados destacaram o crescimento do orçamento ao longo dos anos, o elevado percentual de despesas obrigatórias e os desafios decorrentes da gestão de recursos contingenciados e da falta de transparência nas alocações de recursos, principalmente no que tange à sua distribuição.

O aumento de 17% no orçamento da Justiça do Trabalho entre 2019 e 2023 reflete não apenas a inflação e as crescentes demandas institucionais, mas também revela a complexidade envolvida na alocação de recursos numa esfera tão essencial. Apesar do aumento significativo no orçamento, cerca de 92% dos recursos continuam comprometidos com despesas obrigatórias, deixando uma margem muito limitada para investimentos estratégicos e inovação.

O alto volume de recursos redistribuídos pelo CSJT, particularmente a redução de 93,74% de sua dotação inicial em 2022, indica uma prática de realocação de recursos que carece de critérios claros e transparência, levantando preocupações sobre a eficácia e a equidade na gestão de tais recursos. Esta prática reflete a importância das regras formais na determinação dos comportamentos organizacionais e a necessidade de estruturas claras e eficientes, conforme destacado por North.

A inexistência de colegiados temáticos nacionais e a desatualização dos links de transparência destacam lacunas significativas na governança orçamentária. Essas lacunas comprometem a capacidade dos *stakeholders* de acessar informações cruciais, impactando negativamente a confiança e a eficácia das operações dentro da Justiça do Trabalho. Isso ilustra a crítica de North sobre a ineficiência das instituições quando não conseguem adaptar-se ou responder adequadamente às necessidades e expectativas dos agentes econômicos.

A análise dos resultados do grupo focal sobre a governança orçamentária no TRT da 17ª Região destaca desafios complexos e multifacetados associados à gestão de recursos, enfatizando a influência substancial do Conselho Superior da Justiça do Trabalho. Os principais

achados da discussão delineiam um cenário onde o CSJT detém controle significativo sobre uma grande parcela dos recursos, centralizando as decisões e limitando a discricionariedade dos tribunais individuais. Esse cenário gera particular preocupação em relação à transparência e à equidade na distribuição dos recursos, especialmente considerando que a maioria do orçamento é destinada a despesas obrigatórias, deixando pouca margem para alocações discricionárias.

A distribuição dos R\$ 700 milhões de reserva de contingência pelo CSJT, apontada como pouco transparente pelos participantes, exemplifica a necessidade de uma governança orçamentária mais inclusiva e transparente. Isso ressalta a importância de um modelo de governança que não apenas centralize decisões, mas que também promova a participação e o diálogo entre todos os Tribunais envolvidos, garantindo que as alocações de recursos reflitam as necessidades e prioridades reais de cada Tribunal. Este aspecto destaca a visão de North sobre a eficácia das instituições que são capazes de incorporar e adaptar-se às demandas e expectativas locais.

A partir dessas observações, sugere-se a instituição de um comitê de governança orçamentária composto por Tribunais de pequeno, médio e grande porte, juntamente com o CSJT. Tal comitê teria como função revisar e opinar sobre a distribuição dos recursos, garantindo que o processo seja conduzido de maneira transparente e equitativa. Esse mecanismo não só aumentaria a participação dos Tribunais Regionais nas decisões orçamentárias, como também promoveria maior *accountability* no uso dos recursos públicos.

Ademais, enfatiza-se a necessidade de implementar práticas de governança adaptativas e flexíveis, inspiradas nas práticas bem-sucedidas de gestão de TI, que possam responder dinamicamente às mudanças e necessidades organizacionais sem comprometer a integridade e a eficiência do processo. A gestão de TI, com sua capacidade de institucionalizar normativos e adaptar-se a diretrizes nacionais enquanto respeita as peculiaridades locais, serve como modelo valioso para a reformulação das práticas de governança orçamentária em todo o sistema judicial.

Conclui-se que, para enfrentar os desafios apresentados, é essencial que o CSJT e os Tribunais Regionais colaborem para desenvolver um modelo de governança orçamentária que seja transparente, justo e adaptativo, garantindo uma gestão eficaz e democrática dos recursos disponíveis. A adoção dessas mudanças pode não apenas aprimorar a distribuição de recursos dentro do sistema judicial, mas também fortalecer a confiança pública na gestão financeira do Judiciário.

Com base nas descobertas e desafios identificados, algumas recomendações são propostas para fortalecer a gestão e a governança orçamentária dentro da Justiça do Trabalho:

**Estabelecer colegiados de governança orçamentária:** promover a criação de colegiados temáticos nacionais que possam oferecer diretrizes e supervisão mais eficazes sobre a alocação e a gestão dos recursos orçamentários.

**Garantir transparência e acesso à informação:** melhorar o acesso às informações sobre alocação e uso de recursos através do fortalecimento das funcionalidades e do conteúdo nos portais de transparência, garantindo que todas as realocações e suas justificativas sejam devidamente documentadas e acessíveis ao público.

**Revisar e simplificar processos:** avaliar e simplificar os procedimentos de realocação de recursos para tornar o processo mais ágil e menos susceptível a manipulações, assegurando que todas as transferências de fundos sejam acompanhadas de justificativas claras e critérios robustos.

**Fortalecer a autonomia regional:** incrementar a autonomia dos Tribunais Regionais no manejo dos seus orçamentos, permitindo uma resposta mais adaptada às necessidades locais e reduzindo a dependência das decisões centralizadas do CSJT.

## REFERÊNCIAS

- BANCO MUNDIAL. **Visão geral**: Relatório de Desenvolvimento Mundial 2017: Governança e a Lei. Washington, 2017.
- BARCELOS, C. L. K. **Governança orçamentária e mudança institucional**: o Caso da Norma Geral de Direito Financeiro – Lei nº 4.320/64. 276 f. 2021. Tese (Doutorado em Administração) – Universidade de Brasília, Brasília, 2012.
- BEVIR, M. Governança democrática: uma genealogia. **Revista de Sociologia e Política**, v. 19, n. 39, p. 103-114, 2011.
- BIJOS, P. R. S. **Governança orçamentária**: uma relevante agenda em ascensão. Brasília: Senado Federal, Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle, 2014.
- BITENCOURT NETO, E. Transformações do Estado e a administração pública no século XXI. **Revista de Investigações Constitucionais**, v. 4, n. 1, p. 207-225, 1º jan. 2017.
- BORGES, A. C. C. S. **Governança orçamentária e gasto público no Brasil**: uma abordagem institucional do processo de definição da despesa em âmbito federal. 2015. 167 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Administração) – Programa de Pós-Graduação em Administração, Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de Brasília, Brasília, 2015.
- BORGES, A. C. C. S. Governança orçamentária: uma perspectiva institucionalista. *In*: COUTO, Leandro Freitas; RODRIGUES, Júlia Marinho (Orgs.). **Governança orçamentária no Brasil**. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2022.
- BRASIL. Constituição (1988). **Constituição [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, 1988.
- BRASIL. **Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017**. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Brasília, 2017. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/decreto/d9203.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/d9203.htm). Acesso em: 31 jul. 2023.
- BRASIL. Ministério do Planejamento e Orçamento. Secretaria de Orçamento Federal. **Manual técnico de orçamento**. Brasília, 2023.
- BRASIL. Presidência da República. **Guia da política de governança pública**. Brasília, 2018. Disponível em: <http://www.casacivil.gov.br/governanca/guia/guia/capitulo1#lendo>. Acesso em: 31 jul. 2023.
- BUTA, B. O.; TEIXEIRA, M. A. C. Governança pública em três dimensões: conceitual, mensural e democrática. **Organizações & Sociedade**, v. 27, n. 94, 2020. Disponível em: <https://periodicos.ufba.br/index.php/revistaoes/article/view/26419>. Acesso em: 2 jun. 2024.
- CAMPOS, C. J. G. Método de análise de conteúdo: ferramenta para a análise de dados qualitativos no campo da saúde. **Revista Brasileira de Enfermagem**, v. 57, n. 5, p. 611-614, 2004.

COUTO, L. F.; RODRIGUES, J. M. **Governança orçamentária no Brasil**. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2022.

FILC, G.; SCARTASCINI, C. **Budgetary Institutions**. Washington: Stanford University Press, 2007.

FILGUEIRAS, F. Indo além do gerencial: a agenda da governança democrática e a mudança silenciada no Brasil. **Revista de Administração Pública**, v. 52, n. 1, p. 71-88, 1º jan. 2018.

FLICK, Uwe. **Introdução à pesquisa qualitativa**. 3. ed. Porto Alegre: Artmed, 2008.

FONTES FILHO, J. R. Da Nova Gestão Pública à Nova Governança Pública: as novas exigências de profissionalização da função pública. *In*: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 19., Quito, Ecuador, 2014.

GISSELQUIST, R. M. Good Governance as a Concept, and Why this Matters for Development Policy. **Wider Working Paper**, n. 2012/30, 2012.

GOOD, D. A. **The politics of public money**. 2. ed. Toronto: University of Toronto Press, 2014.

IBANHES, L. *et al.* Governança e regulação na saúde: desafios para a gestão na Região Metropolitana de São Paulo, Brasil. **Cad. Saúde Pública**, v. 23, n. 3, p. 575-584, 2007.

INTERNATIONAL FEDERATION OF ACCOUNTANTS (IFAC). **International framework: good governance in the public sector**. New York, 2014.

KELLY, J.; WANNA, J. A nova gestão pública e as políticas de programação orçamentária do governo. **Revista do Serviço Público**, v. 52, n. 3, p. 52-81, 2001.

MICHEL, Maria Helena. **Metodologia e pesquisa científica em Ciências Sociais**. São Paulo: Atlas, 2005.

MIOT, H. A. Avaliação da normalidade dos dados em estudos clínicos e experimentais. **Jornal Vascular Brasileiro**, v. 16, n. 2, p. 88, 2017.

MORENO, L. Z.; MORCILLO, A. M. **Teste de Kruskal-Wallis** – comparação de três ou mais grupos independentes. 2019. Disponível em: [https://www.researchgate.net/publication/338165841\\_Testes\\_de\\_Kruskal-Wallis\\_-\\_Comparacao\\_de\\_tres\\_ou\\_mais\\_grupos\\_independentes](https://www.researchgate.net/publication/338165841_Testes_de_Kruskal-Wallis_-_Comparacao_de_tres_ou_mais_grupos_independentes). Acesso em: 3 ago. 2023.

NEVES, G.; GUIMARÃES, A.; JUNIOR, A. **Um novo modelo de administração pública**. Macroplan, 2017.

NORTH, Douglass C. **Understanding the Process of Economic Change**. Princeton: Princeton University Press, 2005.

O'FLYNN, J. From new public management to public value: Paradigmatic change and managerial implications. **Australian Journal of Public Administration**, v. 66, n. 3, p. 353-366, set. 2007.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). **Policy Framework for Investment** – 2015a Edition. Paris, 2015a.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). **Policy Framework on Sound Public Governance**. 2020.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). **Recommendation of the Council on budgetary governance: public governance and territorial development directorate**. 2015b.

OSBORNE, S. P. **The New Public Governance?** Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance. New York: Routledge, 2006.

PASCOAL, M.; OLIVEIRA, O. Práticas de governança pública adotadas pela administração pública federal brasileira. **Administração Pública e Gestão Social**, v. 11, n. 2, p. 215-231, 2019.

PÁTARO, R. F.; CALSA, G. C. Reflexões sobre a pesquisa com grupos focais nas ciências sociais e humanas: a questão da quantidade de participantes, proveniência e local de organização. **Ciências Sociais Unisinos**, v. 56, n. 1, 13 fev. 2020.

RASCHENDORFER, É.; FURTADO, L. Nova Governança Pública no contexto brasileiro: um estudo sobre a modernização da gestão pública sob a ótica do Relato Integrado. *In*: ENCONTRO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, 6., Salvador, 2019.

RUBIN, I. S. **The Politics of Public Budgeting Getting and Spending, Borrowing and Balancing**. 9. ed. Washington: CQ Press, 2006.

SANTOS, D. J. **A governança pública na gestão da Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD)**. 2021. 247 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Administração Pública) – Programa de Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede Nacional, Universidade Federal da Grande Dourados, Dourados, 2021.

SANTOS, M. H. de C. Governabilidade, governança e democracia: criação de capacidade governativa e relações executivo-legislativo no Brasil pós-constituente. **Dados**, v. 40, n. 3, p. 335-376, 1997.

SANTOS, P. R. dos. Inovações participativas, diálogo social e construção de consensos. **Revista de Administração Pública**, v. 50, n. 3, p. 501-511, 1º maio 2016.

SANTOS, R. de C. L. F. dos. Agenda formal e agenda substantiva na adesão do Brasil às recomendações de governança orçamentária da OCDE. *In*: COUTO, Leandro Freitas; RODRIGUES, Júlia Marinho (Orgs.). **Governança orçamentária no Brasil**. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2022.

SHAH, A. **Budgeting and budgetary institutions**. Washington: World Bank Group, 2007.

SILVA, A. M. V. da. **Governança pública como mecanismo para avaliação de políticas públicas e gestão municipal: uma análise dos municípios do Estado da Paraíba**. 139 f. 2021. Dissertação (Mestrado em Administração) – Programa de Pós-Graduação em Administração, Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2021.

SILVA, Márcia Cabral da. Grupo focal em pesquisa qualitativa sobre leitura com jovens. **Educar em Revista**, Curitiba, n. 43, p. 173-188, jan./mar. 2012.

TRAD, L. A. B. Grupos focais: conceitos, procedimentos e reflexões baseadas em experiências com o uso da técnica em pesquisas de saúde. **Physis**, v. 19, n. 3, 2009.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). **Perfil integrado de governança organizacional e gestão públicas** – 2021. Brasília, 2021.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). **Referencial básico de governança organizacional**. Brasília, 2020.

WILDAVSKY, A. B.; CAIDEN, NAOMI. **The new politics of the budgetary process**. London: Pearson Education, 2004.

## APÊNDICES

## APÊNDICE A – ROTEIRO GRUPO FOCAL

**1ª Parte:** Apresentar o objetivo da pesquisa e solicitar a autorização para gravar a entrevista.

**Objetivo da Pesquisa:** Analisar o orçamento público como instrumento de governança, avaliando o estágio da governança orçamentária da Justiça do Trabalho a partir do levantamento realizado pelo TCU no exercício de 2021.

Explicar que a pesquisa contará com 2 etapas para a coleta de dados: a primeira etapa é a entrevista (grupo focal) com os atores do TRT da 17ª Região ligados diretamente ao planejamento, estratégia e execução do orçamento. Posteriormente serão analisados os dados extraídos do IGG/2021, aplicado pelo TCU.

Explicar sobre a técnica (método) de coleta de dados – o “Grupo Focal” – e que os participantes não serão identificados para a análise de resultados.

Apresentar o Coordenador da entrevista Grupo Focal.

**2ª Parte:** Início da entrevista

Na opinião de vocês...

1- Me fale um pouco sobre o papel de vocês no processo de participação na alocação de despesas (definições orçamentárias).

2- Existem diretrizes, normas que vocês devem seguir para o processo de alocação de despesas? Em caso afirmativo, quais são elas? Em caso afirmativo, vocês acham que essas normas são eficazes para o processo de elaboração orçamentária ou ainda há espaço para elas avançarem?

3a- Em que medida tais normas de elaboração/acompanhamento orçamentário poderiam ser melhoradas? Em quais aspectos?

3b- Além das normas, podem existir fatores que vão além de questões legais que podem influenciar o comportamento dos atores envolvidos, tais como valores pessoais, ambiente institucional, pressão externa, metas pessoais, etc.?

4- Como a estrutura organizacional da Justiça do Trabalho, incluindo sua hierarquia e divisão de poder, impacta o processo de alocação de recursos?

5- De que forma as prioridades estratégicas da Justiça do Trabalho são incorporadas no processo de elaboração e execução do orçamento?

6- No processo orçamentário, há integração entre as diferentes áreas da organização? Caso afirmativa, de que forma ela ocorre?

7- Vocês consideram que as práticas de governança orçamentária podem contribuir para uma melhor tomada de decisão na definição da despesa pública dos recursos orçamentários destinado à Justiça do Trabalho?

**APÊNDICE B – DOTAÇÃO ATUALIZADA POR GRUPO DE DESPESA**

Grupo Despesa	Item Informação	DOTACAO ATUALIZADA									
	Ano Lançamento	2023	AV%	2022	AV%	2021	AV%	2020	AV%	2019	AV%
	Ação Governo										
	<b>TOTAL PESSOAL</b>	<b>22.027.883.910</b>	<b>84,67</b>	<b>20.086.968.055</b>	85,79	<b>19.440.714.133</b>	89,28	<b>18.945.285.292</b>	89,15	<b>18.821.584.583</b>	84,84
	<b>TOTAL BENEFÍCIOS</b>	<b>1.854.610.755</b>	<b>7,13</b>	<b>1.525.126.309</b>	6,51	<b>986.879.068</b>	4,53	<b>995.648.975</b>	4,69	<b>1.026.332.713</b>	4,63
	<b>TOTAL DESPESAS CORRENTES</b>	<b>1.666.266.383</b>	<b>6,40</b>		0,00		0,00		0,00		0,00
	<b>TOTAL INVESTIMENTOS</b>	<b>429.482.842</b>	<b>1,65</b>		0,00		0,00		0,00		0,00
	<b>TOTAL INVERSÕES FINANCEIRAS</b>	<b>39.000.000</b>	<b>0,15</b>		0,00		0,00		0,00		0,00
	<b>TOTAL</b>	<b>26.017.243.890</b>	<b>100,00</b>	<b>23.414.145.954</b>	100,00	<b>21.775.664.761</b>	100,00	<b>21.251.008.633</b>	100,00	<b>22.184.838.196</b>	100,00

FONTE: PORTAL DA TRANSPARÊNCIA DOS REGIONAIS DO TRABALHO

**APÊNDICE C – DOTAÇÃO REMANEJADA (POR UNIDADE GESTORA)**

UG Executora		MOVIMENTAÇÃO LÍQUIDA DE CRÉDITO (SUPLEMENTAÇÃO - CANCELAMENTOS)									
		2023	AV%	2022	AV%	2021	AV%	2020	AV%	2019	AV%
80001	TST	-123.667.222	-7,55	-104.053.083	-7,88	-206.185.051	-14,79	16.366.866	1,51	-1.116.290.960	-44,86
80002	TRT 11A. REGIAO	99.271.715	18,24	61.101.215	11,85	48.506.474	10,07	7.536.657	1,53	48.020.743	10,28
80003	TRT 8A. REGIAO	92.143.661	13,12	50.102.676	7,55	3.782.948	0,58	11.793.272	1,84	46.722.363	7,89
80004	TRT 7A. REGIAO	42.120.539	8,37	31.803.139	6,74	8.739.037	1,89	7.677.735	1,72	43.421.986	10,45
80005	TRT 13A. REGIAO	48.809.974	10	29.105.616	6,16	-337.270	-0,07	8.579.908	1,88	47.404.841	11,22
80006	TRT 6A. REGIAO	83.693.603	8,74	54.719.083	5,98	7.830.086	0,89	18.534.931	2,16	164.062.022	20,77
80007	TRT 5A. REGIAO	77.028.161	5,83	149.023.205	12,48	4.537.884	0,39	23.316.282	2,03	115.345.599	8,85
80008	TRT 3A. REGIAO	241.907.790	11,5	144.479.950	7,11	7.365.578	0,37	25.286.877	1,3	209.925.442	11,61
80009	TRT 1A. REGIAO	149.025.103	6,65	110.157.710	5,12	31.438.150	1,49	50.531.626	2,44	208.264.443	10,83
80010	TRT 2A. REGIAO	159.134.046	5,07	144.885.237	4,89	31.530.816	1,09	80.024.511	2,88	383.654.781	15,1
80011	TRT 15A. REGIAO	142.836.754	7,32	94.100.337	5,12	-4.946.800	-0,28	42.163.628	2,47	186.121.234	11,83
80012	TRT 9A. REGIAO	109.449.680	9,04	71.391.263	6,25	3.696.552	0,33	20.083.384	1,85	85.778.319	8,17
80013	TRT 12A. REGIAO	64.881.322	7,41	57.961.193	7	1.280.533	0,16	12.701.586	1,62	44.208.385	5,81
80014	TRT 4A. REGIAO	126.421.501	6,66	66.726.913	3,65	905.798	0,05	19.519.932	1,13	159.443.409	9,87
80015	TRT 14A. REGIAO	28.778.654	7,25	12.719.625	3,33	957.039	0,26	2.981.270	0,82	25.585.899	7,36
80016	TRT 10A. REGIAO	41.981.890	5,95	22.304.643	3,32	5.493.958	0,86	11.391.348	1,82	73.407.175	12,74
80017	SETORIAL ORC. FIN. CONTABIL DA JUST. TRAB.	1.655.198.286	-68,19	-1.154.537.446	-93,74	-5.054.826	-3,29	-17.089.235	-94,43	-1.056.880.403	-99,13
80018	TRT 16A. REGIAO	15.439.249	5,74	21.383.006	8,6	-947.590	-0,39	2.044.603	0,87	26.374.648	12,1
80019	TRT 17A. REGIAO	36.691.413	10,14	28.771.001	8,48	4.063.453	1,14	35.438.066	11,21	89.723.481	28,01
80020	TRT 18A. REGIAO	52.751.012	8,33	46.333.835	7,89	11.538.343	2,05	18.576.056	3,39	59.161.679	10,96
80021	TRT 21A. REGIAO	30.873.339	9,21	25.167.169	7,96	6.554.324	2,16	15.218.827	5,18	23.215.427	8,29
80022	TRT 19A. REGIAO	18.492.627	6,8	21.100.758	8,23	3.358.749	1,37	7.386.769	3,1	26.532.199	11,81
80023	TRT 20A. REGIAO	9.546.917	4,27	16.551.725	8,24	386.851	0,2	5.454.902	2,89	20.277.707	11,41
80024	TRT 22A. REGIAO	19.624.345	10,98	12.579.507	7,56	2.180.869	1,35	8.645.198	5,65	21.522.524	15,43
80025	TRT 23A. REGIAO	29.051.812	7,7	9.459.059	2,64	3.675.736	1,07	5.103.737	1,53	33.581.937	10,81
80026	TRT 24A. REGIAO	30.217.401	10,39	24.827.266	9,27	5.755.344	2,23	4.884.613	1,94	31.415.120	13,53
<b>MÉDIA</b>		<b>72.923.854,50</b>	<b>8,53</b>	<b>54.448.130,46</b>	<b>6,89</b>	<b>7.806.119,25</b>	<b>1,22</b>	<b>18.536.488,25</b>	<b>2,63</b>	<b>90.548.806,79</b>	<b>11,88</b>

FONTE: PORTAL DA TRANSPARÊNCIA DOS REGIONAIS DO TRABALHO

### APÊNDICE D – DOTAÇÃO TRT 17ª REGIÃO

Grupo Despesa		Ano Lançamento		2019				
		Item Informação		DOTACAO INICIAL	DOTACAO ATUALIZADA	AV%	MOV. LÍQ. CRÉDITO	AH %
		Ação Governo						
4	INVESTIMENTOS	4256	APRECIACAO DE CAUSAS NA JUSTICA DO TRABALHO	1.886.886	1.519.384	0,47	-367.502	-19,48
3	OUTRAS DESPESAS CORRENTES	2004	ASSISTENCIA MEDICA E ODONTOLOGICA AOS SERVIDORES CIVIS, EMPR	6.303.780	6.575.780	2,02	272.000	4,31
		212B	BENEFICIOS OBRIGATORIOS AOS SERVIDORES CIVIS, EMPREGADOS, MI	10.499.747	10.405.747	3,19	-94.000	-0,90
		216H	AJUDA DE CUSTO PARA MORADIA OU AUXILIO-MORADIA A AGENTES PUB	3.660.000	222.000	0,07	-3.438.000	-93,93
		219I	PUBLICIDADE INSTITUCIONAL E DE UTILIDADE PUBLICA	25.000	25.000	0,01	0	0
		4224	ASSISTENCIA JURIDICA A PESSOAS CARENTES	1.774.630	2.474.630	0,76	700.000	39,44
		4256	APRECIACAO DE CAUSAS NA JUSTICA DO TRABALHO	21.278.172	21.278.172	6,53	0	0
1	PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS	00S6	BENEFICIO ESPECIAL - LEI N. 12.618, DE 2012			0	0	#DIV/0!
		181	APOSENTADORIAS E PENSOES CIVIS DA UNIAO	36.435.000	42.085.286	12,91	5.650.286	15,51
		09HB	CONTRIBUICAO DA UNIAO, DE SUAS AUTARQUIAS E FUNDACOES PARA O	30.329.113	39.965.951	12,26	9.636.838	31,77
		20TP	ATIVOS CIVIS DA UNIAO	178.184.628	201.548.487	61,81	23.363.859	13,11
<b>TOTAL PESSOAL</b>				<b>244.948.741,00</b>	<b>283.599.724,00</b>	<b>86,97</b>	<b>38.650.983</b>	<b>15,78</b>
<b>TOTAL BENEFICIOS</b>				<b>16.803.527,00</b>	<b>16.981.527,00</b>	<b>5,21</b>	<b>178.000</b>	<b>1,06</b>
<b>TOTAL OUTRAS DESPESAS CORRENTES</b>				<b>26.737.802,00</b>	<b>23.999.802,00</b>	<b>7,36%</b>	<b>-2.738.000</b>	<b>-10,24</b>
<b>TOTAL INVESTIMENTOS</b>				<b>1.886.886,00</b>	<b>1.519.384,00</b>	<b>0,47%</b>	<b>-367.502</b>	<b>-19,48</b>
<b>TOTAL GERAL</b>				<b>290.376.956,00</b>	<b>326.100.437,00</b>	<b>100,00%</b>	<b>35.723.481</b>	<b>12,30</b>

Grupo Despesa		Ano Lançamento		2020				
		Item Informação		DOTACAO INICIAL	DOTACAO ATUALIZADA	AV%	MOV. LÍQ. CRÉDITO	AH %
		Ação Governo						
4	INVESTIMENTOS	4256	APRECIACAO DE CAUSAS NA JUSTICA DO TRABALHO	300.000	3.300.000	1,01	3.000.000	1000
3	OUTRAS DESPESAS CORRENTES	2004	ASSISTENCIA MEDICA E ODONTOLOGICA AOS SERVIDORES CIVIS, EMPR	6.197.622	6.583.322	2,01	385.700	6,22
		212B	BENEFICIOS OBRIGATORIOS AOS SERVIDORES CIVIS, EMPREGADOS, MI	10.322.928	10.322.928	3,15	0	0
		216H	AJUDA DE CUSTO PARA MORADIA OU AUXILIO-MORADIA A AGENTES PUB	235.958	245.958	0,08	10.000	4,24
		219I	PUBLICIDADE INSTITUCIONAL E DE UTILIDADE PUBLICA	25.000	25.000	0,01	0	0
		4224	ASSISTENCIA JURIDICA A PESSOAS CARENTES	1.775.000	1.875.000	0,57	100.000	5,63
		4256	APRECIACAO DE CAUSAS NA JUSTICA DO TRABALHO	21.708.164	17.998.164	5,49	-3.710.000	-17,09
1	PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS	00S6	BENEFICIO ESPECIAL - LEI N. 12.618, DE 2012			0	0	
		181	APOSENTADORIAS E PENSOES CIVIS DA UNIAO	41.602.288	45.160.313	13,78	3.558.025	8,55
		09HB	CONTRIBUICAO DA UNIAO, DE SUAS AUTARQUIAS E FUNDACOES PARA O	35.660.174	40.375.896	12,32	4.715.722	13,22
		20TP	ATIVOS CIVIS DA UNIAO	195.940.391	201.719.010	61,57	5.778.619	2,95
<b>TOTAL PESSOAL</b>				<b>273.202.853</b>	<b>287.255.219</b>	<b>87,68</b>	<b>14.052.366</b>	<b>5,14</b>
<b>TOTAL BENEFICIOS</b>				<b>16.520.550</b>	<b>16.906.250</b>	<b>5,16</b>	<b>385.700</b>	<b>2,33</b>
<b>TOTAL OUTRAS DESPESAS CORRENTES</b>				<b>23.744.122</b>	<b>20.144.122</b>	<b>6,15</b>	<b>-3.600.000</b>	<b>-15,16</b>
<b>TOTAL INVESTIMENTOS</b>				<b>300.000</b>	<b>3.300.000</b>	<b>1,01</b>	<b>3.000.000</b>	<b>1000</b>
<b>TOTAL GERAL</b>				<b>313.767.525</b>	<b>327.605.591</b>	<b>100</b>	<b>13.838.066</b>	<b>4,41</b>

Grupo Despesa		Ano Lançamento		2021				
		Item Informação		DOTACAO INICIAL	DOTACAO ATUALIZADA	AV%	MOV. LÍQ. CRÉDITO	AH %
		Ação Governo						
4	INVESTIMENTOS	4256	APRECIACAO DE CAUSAS NA JUSTICA DO TRABALHO	300.000	3.300.000	1,01	3.000.000	1000
3	OUTRAS DESPESAS CORRENTES	2004	ASSISTENCIA MEDICA E ODONTOLOGICA AOS SERVIDORES CIVIS, EMPR	6.197.622	6.583.322	2,01	385.700	6,22
		212B	BENEFICIOS OBRIGATORIOS AOS SERVIDORES CIVIS, EMPREGADOS, MI	10.322.928	10.322.928	3,15	0	0,00
		216H	AJUDA DE CUSTO PARA MORADIA OU AUXILIO-MORADIA A AGENTES PUB	235.958	245.958	0,08	10.000	4,24
		219I	PUBLICIDADE INSTITUCIONAL E DE UTILIDADE PUBLICA	25.000	25.000	0,01	0	0,00
		4224	ASSISTENCIA JURIDICA A PESSOAS CARENTES	1.775.000	1.875.000	0,57	100.000	5,63
		4256	APRECIACAO DE CAUSAS NA JUSTICA DO TRABALHO	21.708.164	17.998.164	5,49	-3.710.000	-17,09
1	PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS	00S6	BENEFICIO ESPECIAL - LEI N. 12.618, DE 2012			0,00	0	
		181	APOSENTADORIAS E PENSOES CIVIS DA UNIAO	41.602.288	45.160.313	13,78	3.558.025	8,55
		09HB	CONTRIBUICAO DA UNIAO, DE SUAS AUTARQUIAS E FUNDACOES PARA O	35.660.174	40.375.896	12,32	4.715.722	13,22
		20TP	ATIVOS CIVIS DA UNIAO	195.940.391	201.719.010	61,57	5.778.619	2,95
<b>TOTAL PESSOAL</b>				<b>273.202.853</b>	<b>287.255.219</b>	<b>87,68</b>	<b>14.052.366</b>	<b>5,14</b>
<b>TOTAL BENEFICIOS</b>				<b>16.520.550</b>	<b>16.906.250</b>	<b>5,16</b>	<b>385.700</b>	<b>2,33</b>
<b>TOTAL OUTRAS DESPESAS CORRENTES</b>				<b>23.744.122</b>	<b>20.144.122</b>	<b>6,15</b>	<b>-3.600.000</b>	<b>-15,16</b>
<b>TOTAL INVESTIMENTOS</b>				<b>300.000</b>	<b>3.300.000</b>	<b>1,01</b>	<b>3.000.000</b>	<b>1000</b>
<b>TOTAL GERAL</b>				<b>313.767.525</b>	<b>327.605.591</b>	<b>100,00</b>	<b>13.838.066</b>	<b>4,41</b>

Grupo Despesa		Ano Lançamento		2022				
		Item Informação		DOTACAO INICIAL	DOTACAO ATUALIZADA	AV%	MOV. LÍQ. CRÉDITO	AH %
		Ação Governo						
4	INVESTIMENTOS	4256	APRECIACAO DE CAUSAS NA JUSTICA DO TRABALHO	1.500.000	5.559.492	1,51	4.059.492,00	270,63
3	OUTRAS DESPESAS CORRENTES	2004	ASSISTENCIA MEDICA E ODONTOLOGICA AOS SERVIDORES CIVIS, EMPR	10.468.861	12.014.584	3,26	1.545.723,00	14,76
		212B	BENEFICIOS OBRIGATORIOS AOS SERVIDORES CIVIS, EMPREGADOS, MI	10.205.973	11.603.697	3,15	1.397.724,00	13,70
		216H	AJUDA DE CUSTO PARA MORADIA OU AUXILIO-MORADIA A AGENTES PUB	240.000	300.000	0,08	60.000,00	25,00
		219I	PUBLICIDADE INSTITUCIONAL E DE UTILIDADE PUBLICA	89.000	0	0,00	-89.000,00	-100,00
		4224	ASSISTENCIA JURIDICA A PESSOAS CARENTES	1.775.000	1.450.000	0,39	-325.000,00	-18,31
		4256	APRECIACAO DE CAUSAS NA JUSTICA DO TRABALHO	22.950.889	29.233.597	7,94	6.282.708,00	27,37
1	PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS	00S6	BENEFICIO ESPECIAL - LEI N. 12.618, DE 2012	1.000.000	0	0,00	-1.000.000,00	-100,00
		181	APOSENTADORIAS E PENSOES CIVIS DA UNIAO	46.372.963	52.185.304	14,18	5.812.341,00	12,53
		09HB	CONTRIBUICAO DA UNIAO, DE SUAS AUTARQUIAS E FUNDACOES PARA O	41.888.876	42.455.217	11,53	566.341,00	1,35
		20TP	ATIVOS CIVIS DA UNIAO	202.803.174	213.263.846	57,94	10.460.672,00	5,16
<b>TOTAL PESSOAL</b>				<b>292.065.013</b>	<b>307.904.367</b>	<b>83,65</b>	<b>15.839.354</b>	<b>5,42</b>
<b>TOTAL BENEFICIOS</b>				<b>20.674.834</b>	<b>23.618.281</b>	<b>6,42</b>	<b>2.943.447</b>	<b>14,24</b>
<b>TOTAL OUTRAS DESPESAS CORRENTES</b>				<b>25.054.889</b>	<b>30.983.597</b>	<b>8,42</b>	<b>5.928.708</b>	<b>23,66</b>
<b>TOTAL INVESTIMENTOS</b>				<b>1.500.000</b>	<b>5.559.492</b>	<b>1,51</b>	<b>4.059.492</b>	<b>270,63</b>
<b>TOTAL GERAL</b>				<b>339.294.736</b>	<b>368.065.737</b>	<b>100,00</b>	<b>28.771.001</b>	<b>8,48</b>

Grupo Despesa		Ano Lançamento		2023				
		Item Informação		DOTACAO INICIAL	DOTACAO ATUALIZADA	AV	MOV. LÍQ. CRÉDITO	AH
		Ação Governo						
4	INVESTIMENTOS	4256	APRECIACAO DE CAUSAS NA JUSTICA DO TRABALHO	3.640.000	4.557.726	1,14	917.726	25,21
3	OUTRAS DESPESAS CORRENTES	2004	ASSISTENCIA MEDICA E ODONTOLOGICA AOS SERVIDORES CIVIS, EMPR	14.185.080	15.905.521	3,99	1.720.441	12,13
		212B	BENEFICIOS OBRIGATORIOS AOS SERVIDORES CIVIS, EMPREGADOS, MI	13.722.020	13.731.927	3,44	9.907	0,07
		216H	AJUDA DE CUSTO PARA MORADIA OU AUXILIO-MORADIA A AGENTES PUB	336.000	209.317	0,05	-126.683	-37,70
		219I	PUBLICIDADE INSTITUCIONAL E DE UTILIDADE PUBLICA	103.993	0	0	-103.993	-100
		4224	ASSISTENCIA JURIDICA A PESSOAS CARENTES	1.500.000	2.103.993	0,53	603.993	40,27
		4256	APRECIACAO DE CAUSAS NA JUSTICA DO TRABALHO	26.536.857	35.631.175	8,94	9.094.318	34,27
1	PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS	00S6	BENEFICIO ESPECIAL - LEI N. 12.618, DE 2012	1.000.000	1.751.000	0,44	751.000	75,10
		181	APOSENTADORIAS E PENSOES CIVIS DA UNIAO	50.018.761	56.682.890	14,22	6.664.129	13,32
		09HB	CONTRIBUICAO DA UNIAO, DE SUAS AUTARQUIAS E FUNDACOES PARA O	41.978.271	41.978.271	10,53	0	0
		20TP	ATIVOS CIVIS DA UNIAO	208.925.690	226.086.265	56,71	17.160.575	8,21
<b>TOTAL PESSOAL</b>				<b>301.922.722</b>	<b>326.498.426</b>	<b>81,90</b>	<b>24.575.704</b>	<b>8,14</b>
<b>TOTAL BENEFICIOS</b>				<b>27.907.100</b>	<b>29.637.448</b>	<b>7,43</b>	<b>1.730.348</b>	<b>6,20</b>
<b>TOTAL OUTRAS DESPESAS CORRENTES</b>				<b>28.476.850</b>	<b>37.944.485</b>	<b>9,52</b>	<b>9.467.635</b>	<b>33,25</b>
<b>TOTAL INVESTIMENTOS</b>				<b>3.640.000</b>	<b>4.557.726</b>	<b>1,14</b>	<b>917.726</b>	<b>25,21</b>
<b>TOTAL GERAL</b>				<b>361.946.672</b>	<b>398.638.085</b>	<b>100</b>	<b>36.691.413</b>	<b>10,14</b>