

# GOVERNANÇA NO SETOR PÚBLICO: UM ESTUDO DE CASO SOBRE PLANEJAMENTO ORÇAMENTÁRIO NO TRE-RS PARA REALIZAÇÃO DE ELEIÇÕES<sup>1</sup>

Vinícios Eduardo Malta de Tolla<sup>2</sup>  
Wendy Beatriz Witt Haddad Carraro<sup>3</sup>

## RESUMO

Este artigo apresenta uma revisão teórica acerca dos conceitos de governança no setor público. Trata-se de um estudo de caso, apoiado em pesquisa exploratória, desenvolvido no Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Sul (TRE-RS), o qual tem como objetivo principal aplicar boas práticas de governança corporativa, a fim de estruturar um processo de planejamento orçamentário baseado em técnicas de previsão, promovendo o uso mais eficiente dos recursos. O setor público passa por um aprimoramento dos seus processos de gestão, passando do modelo burocrático para o gerencial. A aplicação das práticas gerenciais advindas do setor privado estão relacionadas com as dificuldades que a administração pública tem para tornar suas ações mais eficientes. A pesquisa realizada no Tribunal restringiu-se ao escopo das eleições, explorando seus processos de trabalho para reconhecer direcionadores de custos. Foram identificados 3 direcionadores: quantidade de eleitores do RS, quantidade de locais de votação e quantidade de seções eleitorais. A análise estatística desses direcionadores possibilitou identificar tendências e fazer sua previsão para projetar despesas para eleição de 2016. Por fim, com base nessas projeções, foi elaborada uma proposta orçamentária para contratação de serviço de transporte de urnas, distribuição de auxílio-alimentação e contratação de serviço de convocação de mesários para as Eleições de 2016 e entregue ao TRE-RS.

**Palavras-chave:** Setor Público. Orçamento. Planejamento Orçamentário. Eleições. TRE-RS

## 1. INTRODUÇÃO

O Estado brasileiro arrecadou cerca de 35,95% do PIB em tributos no ano de 2013 para custear suas despesas e promover redistribuição de renda por meio dos programas sociais. Em comparação com o ano anterior registrou-se uma variação positiva de 0,09% (RFB, 2014, p. 01). É notório que se trata de uma das mais elevadas cargas tributárias no mundo. Segundo

---

<sup>1</sup>Artigo apresentado, no segundo semestre de 2015 para a disciplina Trabalho de Conclusão de Curso, ao Departamento de Ciências Contábeis e Atuariais da Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como exigência para a obtenção de grau como Bacharel em Ciências Contábeis.

<sup>2</sup> Aluno do curso de graduação em Ciências Contábeis da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS. Artigo apresentado para a disciplina Trabalho de Conclusão de Curso, como quesito parcial para a obtenção do título Bacharel em Ciências Contábeis, sob orientação do Profa. Dr. Wendy Beatriz Witt Haddad Carraro, em novembro de 2015. E-mail: [vinciostolla@mail.com](mailto:vinciostolla@mail.com).

<sup>3</sup>Orientadora: Doutora em Economia do Desenvolvimento pela UFRGS. Mestre em Administração pela UFRGS. Professora do Departamento de Ciências Contábeis e Atuariais da UFRGS. ([wendy.carraro@ufrgs.br](mailto:wendy.carraro@ufrgs.br)).

dados da *Index of economic freedom*<sup>4</sup> (2015), o Brasil está na 23ª posição do *ranking*<sup>5</sup> dos países com mais elevada carga tributária.

O Instituto Brasileiro de Planejamento e Tributação (IBPT) também realiza estudos sobre esse tema, relacionando a carga tributária<sup>6</sup> do país com o seu IDH<sup>7</sup>, utilizando este índice como medida de retorno dos impostos à população. Segundo o IBPT, entre os 30 países com maior carga tributária “o Brasil continua sendo o país que proporciona o pior retorno dos valores arrecadados em prol do bem-estar da sociedade.” (AMARAL, et al., 2015, p. 2).

Com a decaída do ambiente macroeconômico, isto é, o agravamento dos índices de inflação e o declínio do crescimento econômico, ganha destaque a discussão sobre o montante de tributos arrecadados e sobre a relevância e a eficiência do gasto público. Para Pereira (2010, p. 111), “Esse novo cenário está exigindo dos governantes a adoção de ações inovadoras na gestão do setor público.” A gestão eficiente dos recursos é o fator-chave para o desenvolvimento econômico-social de forma sustentável.

Segundo definição do Banco Mundial, “governança é a maneira como o poder é exercido na gestão econômica e social de um país para seu desenvolvimento (BANCO MUNDIAL, 1992 p.3, tradução nossa)”. A governança corporativa pode contribuir para aperfeiçoar os serviços públicos e a Administração Pública Federal por meio da incorporação de suas boas práticas de gestão, em especial aquelas relacionadas ao planejamento e ao processo orçamentário, a fim de aprimorar o uso dos recursos e reduzir custos. O planejamento no serviço público é delineado pelo processo orçamentário, que tem nas leis do Plano Plurianual e de Diretrizes Orçamentárias a ligação entre os objetivos de curto e longo prazo (ROSA 2013, p. 81).

O Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Sul (TRE-RS) é uma instituição aberta à novas práticas administrativas, buscando constantemente melhor seus processos de gestão. A realização de eleições no RS é uma tarefa complexa que demanda a contratação de serviços e gera despesas necessárias a exitosa consecução dos trabalhos eleitorais. Neste contexto,

---

<sup>4</sup> *Index of Economic Freedom* é um guia publicado pelo *The Wall Street Journal* e *The Heritage Foundation* com o objetivo de avaliar a liberdade econômica, os direitos de propriedade e as oportunidades de empreendedorismo por meio de índices que levam em consideração variáveis como relação carga tributária sobre o PIB, população, renda per capita, taxa de desemprego, taxa de inflação, entre outros.

<sup>5</sup> O *ranking* elaborado não considera a informação de alguns países por conta de distorções relacionadas ao ambiente político ou regime comunista.

<sup>6</sup> Os dados utilizados são obtidos junto à Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico.

<sup>7</sup> O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) é elaborado pela Organização das Nações Unidas com a finalidade de medir o desenvolvimento humano não só pela dimensão econômica, mas também pela qualidade de vida oferecida à população.

levanta-se a seguinte questão: quais são as etapas para estruturar um processo de planejamento orçamentário utilizando técnicas de previsão, visando o uso mais eficiente dos recursos?

Para respondê-la, o objetivo geral deste artigo é formatar um processo de previsão de despesas, identificando direcionadores de custo específicos para eleição que possam ser utilizados para projetar gastos e embasar a proposta orçamentária do TRE-RS para eleição de 2016. Assim, com intuito de alcançar esses objetivos, propõe-se revisar a teoria, explorar trabalhos sobre o tema e estudar os processos de trabalho do Tribunal Regional Eleitoral.

Esse estudo contribui para melhorar os processos da instituição e, conseqüentemente, ajudá-la a alcançar seus objetivos com maior eficiência e qualidade na prestação de serviços à sociedade. Além disso, trazer à luz de um artigo científico o caso do TRE-RS colabora para difundir práticas mais eficientes no setor público, demonstrando que estruturar um processo orçamentário com base em práticas vindas do setor privado, em especial aquelas relacionadas ao rastreamento de custos e à elaboração do orçamento, agrega valor e promove melhorias na gestão pública.

Não faz parte do escopo deste artigo estudar de forma detalhada a elaboração do orçamento público, porque parte-se da premissa, obtida de forma empírica, que é necessário aperfeiçoar os processos de trabalho que estimam e preveem despesas durante a etapa de planejamento, criando alternativas ao uso preponderante do custo histórico como base para fixação do valor dessas despesas e possibilitando, ainda, que os gestores façam escolhas menos dispendiosas.

Este artigo está estruturado da seguinte forma: na próxima seção apresenta-se o resultado da revisão bibliográfica; após, na seção metodologia, descreve-se os procedimentos adotados para coleta, tratamento e observação dos dados; na sequência, expõem-se os resultados do estudo aplicado e apresenta-se a proposta orçamentária elaborada para o TRE-RS; e, por fim, as conclusões alcançadas.

## **2. GOVERNAÇÃO, ORÇAMENTO E PLANEJAMENTO NO SETOR PÚBLICO**

Nesta seção, é apresentado o resultado da revisão feita em obras, periódicos, artigos e na própria legislação brasileira sobre orçamento público e seu processo de planejamento.

### **2.1. O conceito de Governança**

Existe um certo consenso estabelecido sobre o conceito de governança que tem origem no debate proposto pelo Banco Mundial (BM) no início dos anos 90, por entender que o tema

é relevante para promover maior equidade e desenvolvimento sustentável. Além daquele conceito apresentado na introdução, o Banco Mundial também explica, de forma genérica, que governança é “o exercício de autoridade, controle, gestão e poder de governo” (BM, 1992, p.3, tradução nossa). Complementa-se o conceito referindo que o aspecto mais importante a ser considerado sobre, entretanto, “é a maneira como o poder é exercido para gerir os recursos sociais e econômicos com vista ao desenvolvimento do país” (id. p.3, tradução nossa).

Na mesma linha, segundo a Organização das Nações Unidas (ONU), governança refere-se ao exercício de autoridade política e administrativa em todos os níveis de gerência e controle para administrar os interesses de um país. Isto compreende os mecanismos, processos e instituições pelas quais cidadãos e grupos articulam seus interesses, exercem seus direitos, conhecem suas obrigações e mediam suas diferenças (UN, 2015 p.3, tradução nossa).

Alguns autores nacionais também dão sua contribuição sobre do tema, mas cabe destacar a opinião de Bresser Pereira, (1998, p. 33, em nota de rodapé) que considera haver uma corriqueira confusão entre os termos governança e governabilidade. Para o autor, este conceito refere-se “à capacidade política de governar, derivada da relação de legitimidade do Estado e do seu Governo”; e aquele, “à capacidade financeira e administrativa de implementar as políticas públicas”.

Diniz (2015, p.11), de forma apropriada, acrescenta que a *Governance*, (expressão utilizada pela autora) refere-se também ao conjunto de arranjos de interesses e aos meios de interlocução que viabilizam a participação e a pluralidade social na tomada de decisão.

A governança no setor público também é abordada nos textos dos organismos internacionais. Para o *International Federation of Accountants* (IFAC), este conceito compreende todos os arranjos políticos, econômicos, sociais, ambientais, legais e **administrativos** colocados em prática para garantir que os objetivos da sociedade sejam alcançados (IFAC, 2013, p.47, tradução nossa, grifo nosso). A governança no setor público é reconhecida como guia e caminho para os administradores promoverem uma transformação na gestão pública, passando do modelo burocrático para o gerencial (UN, 2006, p.2.).

A Administração Pública brasileira também visualiza que uma mudança de paradigma está acontecendo e, pela qual, se almeja atender os anseios das massas por maior participação, transparência, democracia e eficiência na gestão do Estado (MARE<sup>8</sup>, 1998, p.10). O Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), na medida que práticas corporativas são

---

<sup>8</sup> Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE) foi extinto em 1999, tendo sua área de competência transferida para o atual MPOG.

incorporadas à administração pública, reconhece que esse novo paradigma fortalece a capacidade de governança do Estado brasileiro, proporcionando atingir maior grau de excelência na gestão econômica e social (GESPÚBLICA, 2014, p.9)

O Modelo de Excelência em Gestão Pública preconiza que **o incentivo à cultura da inovação** visa o “rompimento das barreiras do serviço público antiquado e burocrático de forma a otimizar o uso dos recursos públicos e produzir resultados eficientes para a sociedade” (GesPública, 2014, p. 14, grifo nosso).

Nessa mesma toada, Machado e Holanda afirmam que novas práticas administrativas trazidas do ambiente empresarial podem contribuir para mudar o estado atual das coisas:

A introdução de uma nova abordagem de gestão pública que prioriza a mensuração de custos no governo federal integra uma das etapas essenciais para a transformação de paradigmas atualmente existentes sobre o papel e importância do setor público como agente propulsor de geração de eficiência no uso de recursos públicos e também escassos. (MACHADO e HOLANDA, 2010, p. 792).

## 2.2. Orçamento Público

A Administração Pública é um sistema complexo, sendo executada por meio de subsistemas complementares, a saber: um subsistema de compensação, para registrar, processar e evidenciar os atos da Administração que poderão afetar o seu patrimônio; um subsistema de custos, que registra, processa e evidencia os custos dos bens e serviços produzidos pelo ente público; um subsistema de informações patrimoniais, que registra os fatos financeiros e não financeiros relativos às variações qualitativas e quantitativas do patrimônio; e o subsistema orçamentário público, que registra, processa e evidencia os atos e fatos relacionados à execução orçamentária (NBCT 16.12, item 12). Na visão de Rosa (2013, p. 404), o Plano de Contas Aplicado ao Setor Público também se constitui em um subsistema de informações contábeis, que tem a função de padronizar e classificar essas contas.

Na pesquisa feita por Silva (2011, p. 173), a ideia de orçamento público, como instrumento de previsão, controle ou legitimação, tem origem na Inglaterra, século XI, quando da constituição da Carta Magna, pelo rei João Sem Terra, da qual constava a vedação de instituir tributo sem a aprovação do conselho do reino. Em 1789, na França, houve a inclusão de vedação equivalente na Constituição. Em 1765, nos Estados Unidos, também foi aprovada restrição semelhante pela Assembleia Geral da Colônia. Após a proclamação da República do Brasil, em 1981, foi atribuído ao Congresso Nacional a tarefa de orçar receitas e fixar despesas da

república. Nas Constituições da era Vargas (1934 e 1937), ocorreram melhorias nos processos de elaboração e execução orçamentária, passando a competência ao Executivo (SILVA, 2011, p. 174). Vale lembrar que aquele período da era Vargas estava sob influência do paradigma da administração burocrática, que buscava libertar o Estado brasileiro dos resíduos da administração monárquica, bem como da lógica administrativa voltada para atender os interesses das elites econômicas de São Paulo e Minas Gerais que até a revolução de 30 dominavam, em alternância, a Administração Pública Federal.

Com a publicação da Lei n. 4.320/64, surgiram diretrizes gerais para elaboração e controle dos orçamentos da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Esta lei representou uma reestruturação na administração pública, pois unificou procedimentos e profissionalizou os processos, mas ainda na lógica da burocracia. A partir daí, no Brasil, entra-se na fase moderna do sistema orçamentário, na qual a função do orçamento ultrapassa o caráter de simples instrumento de previsão e autorização. Para Zago (2006, p. 15), deve-se destacar também a expedição do Decreto-Lei 200/67 e do Decreto Federal 71.353/72, que delinearão e consolidaram o modelo de Orçamento-Programa, o qual será melhor explicado adiante. Após a Constituição Federal de 1988, destaca-se a publicação da Lei 101/2005 – Lei de Responsabilidade Fiscal – que traz o advento da responsabilização do gestor pelos desarranjos e malfeitos orçamentários.

Segundo Silva (2011, p. 177), “os estudos históricos do orçamento comprovam que ele passou por três etapas: conquista da faculdade de votar impostos; conquista da faculdade de discutir e autorizar despesas; periodicidade do orçamento e especialização dos gastos”.

Portanto, o conceito moderno de orçamento público passa por essa evolução. Nas palavras de Rosa (2013, p. 66), “A atividade financeira do Estado se materializa por meio de ações que buscam a obtenção de receitas públicas para atender às despesas com vistas à consecução de objetivos políticos e econômicos, consubstanciados no orçamento anual. ”

Para Silva (2011, p. 172), além de instrumento financeiro, o orçamento público também é “ato preventivo e autorizativo”, isto é, preventivo no sentido que restringe o dispêndio público estritamente àqueles valores provisionados na lei orçamentária e, autorizativo, no sentido de que legitima as despesas públicas liquidadas. Segundo o autor essas características estão ligadas às ideias de soberania popular, democracia e controle social sobre os recursos públicos.

### 2.3. Planejamento

O orçamento é visto como “um sistema de planejamento integrado onde são utilizadas técnicas de planejamento e programação de ações condensadas visando ao bem-estar da coletividade” (KOHAMA 2003, p. 56). Silva (2011, p 177), complementa afirmando que esse planejamento integrado necessita de um ambiente sistematizado, o qual foi constituído no Brasil, em parte, pela inserção das leis do Plano Plurianual (PPA), de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e do Orçamento Anual (LOA).

Sobre essas leis, em síntese, cabe referir que o Plano Plurianual estabelece as diretrizes, objetivos e metas da administração para os programas de caráter continuado. A lei de diretrizes estabelece as metas e prioridades da administração para o exercício seguinte, orientando a elaboração da lei de orçamento anual. Esta, por sua vez, estabelece as ações a serem executadas, visando alcançar os objetivos de governo (BRASIL, CF, 1988, art. 165). A integração proporcionada por esses dispositivos se constitui na forma moderna denominada **orçamento-programa** (ROSA, 2013, p. 67, grifo nosso).

Sobre o relacionamento entre orçamento e planejamento, se faz necessário destacar os pontos convergentes entre eles, pois, conforme Polo (2009, p. 18) “ o orçamento tem sido, na prática, a única etapa utilizada do sistema de planejamento”. Esses aspectos convergentes seriam:

a) constituem um processo decisório sistematicamente desenvolvido com antecedência para definir os objetivos que devem ser atingidos, condicionando as decisões que, ao longo de um determinado período, deverão ser adotadas para a sua consecução [...]; b) compõem uma metodologia para uniformizar procedimentos básicos de ação, a fim de estabelecer a interação necessária entre os diversos níveis hierárquicos da administração para um coerente processo de decisão. Basicamente, busca-se disciplinar procedimentos que possibilitem que as decisões tomadas nos níveis estratégicos superiores sobre diretrizes, estratégias e objetivos globais possam fluir para que os escalões inferiores respondam com propostas que viabilizem o alcance das metas pretendidas [...]

 (POLO, 2009, p. 15).

Para elaboração do orçamento, pode-se levar em consideração a prática de utilizar dados passados para realizar projeções futuras, visto que a atividades de uma organização repetem-se em ciclos. Outra prática, em sentido oposto, seria elaborar o orçamento com base zero, isto é, romper com o passado, começar a partir de um novo planejamento para eliminar ineficiências que podem estar se perpetuando (PADOVEZE, 2012, p. 203).

Embora haja diferenças conceituais entre o orçamento público e o privado, cabe ressaltar que ambos, por sua natureza, são elaborados em etapas que se assemelham, as quais, segundo Padoveze (2012, p. 207) se dividem em: previsão, projeção e controle. Um exemplo relacionado ao setor privado seria prever demandas, projetar receita e controlar realização das vendas. Já no setor público seria, prever utilização ou acesso aos serviços públicos pela população, projetar os custos desse serviço e controlar a realização das despesas.

“O argumento dos governantes de que realizam pouco por terem limitações na alocação de recursos no orçamento para financiar as despesas públicas vem sendo questionado, visto que essa escassez de recursos nem sempre é o principal problema da administração pública.” (JOHANNPETER<sup>9</sup>, 2009, apud PEREIRA, 2010, p. 128).

A administração pública não possui uma metodologia uniforme e consolidada para auxiliar os gestores na tomada de decisão ou orientar na realocação de recursos. (MACHADO e HOLANDA, 2010, p. 792). A falta de um ferramental capaz de estimar e prever a demanda por serviços públicos no período seguinte provoca distorções decorrentes de decisões equivocadas na alocação dos recursos, quando da materialização da realidade desejada em ações previstas no orçamento público.

Tradicionalmente, conforme Machado e Holanda (2010, p. 810), o custo histórico é o elemento utilizado na integração entre planejamento e orçamento. Porém, este critério deixa de levar em consideração, externalidades, sazonalidade e tendências de mercado dentre outros fatores, além daquelas ineficiências que se perpetuam, conforme mencionado por Padoveze (2012, p. 203). Segundo Polo (2009, p. 18), a ausência de um efetivo processo de planejamento operacional faz com que predomine o enfoque financeiro sobre o orçamento público em detrimento do uso de dados físicos e da utilização de critérios objetivos de alocação de recursos.

#### **2.4. Técnicas de previsão e direcionadores de custo**

Os setores público e privado fazem previsões orçamentárias para os próximos períodos ou exercícios financeiros com base em projeções futuras, as quais são baseadas em teorias probabilísticas ou em noções empíricas. Para elaborar um orçamento de forma estruturada é necessário fazer algumas previsões e projeções de volume operacional. Na iniciativa privada a principal peça orçamentária é o orçamento operacional, que se divide em orçamento de vendas,

---

<sup>9</sup> JOHANNPETER, Jorge Gerdau. Os desafios da Gestão Pública para o Brasil. In: Congresso Internacional Brasil Competitivo, 7., 2009, Brasília. Anais... Brasília: MBC, 28 jul. 2009.

de produção, de compras e de despesas. (PADOVEZE, 2012, p. 213). Em que pesa existir diferenças entre o orçamento público e o privado, ambos passam pela etapa de prever receitas, despesas e custos futuros para elaboração de seus orçamentos.

Para estimar esses custos ou recursos necessários, uma das estratégias utilizadas é a identificação de direcionadores de custos. Direcionador de custos é um fator unitário associado a uma atividade que estabelece uma relação de causa e efeito entre suas ocorrências e o custo da atividade, sendo que existem dois tipos, direcionadores de custos de recursos e direcionadores de custos de atividades. A quantidade e o tipo de direcionadores variam, dependendo das atividades e do grau de precisão desejado em relação ao custo-benefício. (MARTINS 2003, p. 66).

Quando não se pode prever a demanda, os métodos estatísticos são os mais indicados para construção do orçamento. Padoveze (2012, p. 218) indica as seguintes técnicas estatísticas: correlação com o crescimento do setor; análise de tendência (regressão linear, mínimos quadrados); e pesquisa de mercado. A aplicação dessas técnicas permite conjecturar cenários para estruturar um plano orçamentário. A construção de cenários, do ponto de vista de Rattner<sup>10</sup> (1979, apud Padoveze, 2012, p. 107), “visa a um procedimento sistemático para detectar as tendências prováveis da evolução, numa sequência de intervalos temporárias, [...]”.

## **2.5. Contexto da Justiça Eleitoral**

A Justiça Eleitoral (JE) foi criada em 1932 pelo Decreto nº 21.076 e dissolvida cinco anos depois pela constituinte do Estado Novo. Ressurgiu em 1945 com a publicação do Decreto-Lei 7.586 e, desde então, integra o Poder Judiciário Federal com jurisdição especializada em matéria eleitoral e com atribuição de organizar o processo eleitoral<sup>11</sup>. A Constituição, em seu art. 118, estabelece que a Justiça Eleitoral será composta por: um Tribunal Superior Eleitoral (TSE), Tribunais Regionais Eleitorais (TREs), Juízes Eleitorais e Juntas Eleitorais. O TSE é o órgão máximo da JE, seguido pelos tribunais regionais situados em cada estado e no Distrito Federal.

Cabe referir que os Juízes e Juntas Eleitorais correspondem à primeira instância da circunscrição eleitoral, sendo que as juntas possuem caráter colegiado e são constituídas 60 dias antes da eleição para resolver especificamente impugnações e incidentes relacionados a

---

<sup>10</sup> RATTNER, H. Estudos do Futuro: Introdução à antecipação Tecnológica e Social. Rio de Janeiro: FGV, 1979.

<sup>11</sup> Fonte: site do TSE, História do TSE e da Justiça Eleitoral, disponível em: <<http://www.tse.jus.br/institucional/o-tse/historia-do-tse>> Acesso em: 02 de novembro de 2015.

apuração dos votos. Logo após a proclamação dos resultados da eleição e diplomação dos eleitos, as Juntas Eleitorais são desconstituídas (CE, art. 40).

Aliás, a função precípua da Justiça Eleitoral é resolver os conflitos de interesse, aplicando o Direito no âmbito da matéria eleitoral. Todavia, suas peculiaridades levam-na a atuar de outras formas, quais sejam: normativa, expedindo resoluções e instruções que complementam e orientam a execução das leis; e consultiva, emitindo pareceres e opiniões, sem caráter de decisão judicial, em resposta à questionamentos teóricos que lhes são submetidos (DIAS, 2004, p. 13 - 14). Ramayana (2010, p. 103) afirma que a missão da JE é resguardar a democracia e o Estado Democrático, efetivando a soberania popular, a cidadania e o pluralismo político.

No Brasil, desde que retornou a existir, em 1945, compete à JE conduzir o processo eleitoral, administrando o cadastro dos que podem votar (eleitores) e dos que podem ser votados (candidatos e partidos), bem como planejar e executar as tarefas que dão suporte à votação, à apuração e à diplomação dos eleitos. Este talvez seja seu maior desafio administrativo, pois para realizar eleições é necessário instalar cerca de 450 mil seções eleitorais em 95.873 locais de votação em todo território brasileiro. O total de colaboradores convocados pela JE supera 2,5 milhões de pessoas. O custo total da eleição ultrapassa R\$ 680 milhões (TSE, 2014, p. 15).

### **3. METODOLOGIA DE PESQUISA**

Este artigo trata de um estudo de caso, apoiado por uma pesquisa exploratória, desenvolvido no Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Sul. É assim classificado pelo seu foco específico nessa instituição e por fixar-se em alguns de seus processos de trabalho. Segundo Beuren (2006, p. 84), “as pesquisas desse tipo caracterizam-se pelo estudo de um único caso [...] sendo realizada de maneira intensiva e concentrada em determinado objeto”.

Gil (2002, p. 41) complementa afirmando que a pesquisa exploratória propicia uma visão geral do fato, com intuito de aprimorar ideias ou a descoberta de intuições. O autor destaca também que, na maioria das vezes, pelo seu caráter flexível, encaixa-se com a metodologia do estudo de caso.

A abordagem do problema será qualitativa no sentido que serão analisados e interpretados os dados coletados junto a instituição para extrair os elementos direcionadores de custo. Segundo Beuren (2006), nesse tipo de pesquisa, concebe-se o reforço das análises a fim de aprofundar as relações que circundam o fenômeno em estudo.

Os objetivos específicos deste estudo são: revisar a bibliográfica; realizar pesquisa documental nos projetos, programas e planos de ação do TRE-RS; identificar elementos

direcionadores de custos; aplicar técnicas de previsão para projetar um cenário de eleição; e elaborar uma proposta de alocação de recursos para eleição de 2016 com base na projeção desses direcionadores. Para atingir esses objetivos, a pesquisa foi delineada em duas etapas.

### **3.1. Seleção e elaboração da base de dados**

Na primeira parte da pesquisa realizou-se a revisão bibliográfica com o objetivo de identificar os conceitos relevantes a este estudo de estudo de caso. Foram consultados livros, artigos e publicações científicas. O resultado do trabalho está exposto na seção 2. Nesta primeira etapa, também se desenvolveu a pesquisa documental junto ao TRE-RS, para identificar, entre os processos de trabalho, as tarefas que demandam contratações e aquisições de bens ou serviços específicos para a eleição e verificar como é feita a previsão orçamentária destas despesas. Para atingir estes objetivos, também foram realizadas entrevistas livres com alguns chefes de Cartórios Eleitorais escolhidos aleatoriamente.

Dentre as fontes da pesquisa documental destacam-se as instruções de trabalho, os procedimentos operacionais padronizados, os formulários padronizados, os modelos de documentos oficiais e a legislação eleitoral. Estes documentos são consolidados em um Manual de Procedimentos Cartorários para Eleição, cuja revisão e atualização são feitas a cada ciclo eleitoral. Além disso, também foi consultada uma base de conhecimento denominada “Boas Práticas de Eleição”, a qual reúne, como o nome já diz, as boas ideias empregadas com sucesso pelas equipes dos Cartórios Eleitorais para resolver ou melhorar processos locais de trabalho. Os conhecimentos armazenados nessa base ainda estão sendo amadurecidos pela organização e, portanto, possuem caráter discricionário quanto a sua utilização, mas foram uma boa fonte de informações operacionais. Um exemplo de boa prática registrada nessa base é a convocação de mesários reserva para suprir os faltosos no dia da eleição. Essa não seria uma ação necessária visto que é possível convocar eleitores na fila no dia da votação. Porém, contar com esse contingente reserva acelera o início dos trabalhos da seção onde há mesários faltosos e, por conseguinte, evita transtornos para o eleitor em virtude do atraso no início dos trabalhos.

Além do estudo do manual e da base de conhecimento, também foram consultados os documentos do Programa Eleições 2012 e 2014, visto que o Tribunal vem adotando há alguns anos a metodologia de gestão de projetos<sup>12</sup> para desenvolver ações específicas para as eleições

---

<sup>12</sup> O conceito de Projeto, segundo Instituto de Gerenciamento de Projetos é um conjunto de atividades temporárias, realizadas em grupo, destinadas a produzir um produto, serviço ou resultado únicos. Os projetos que contribuem

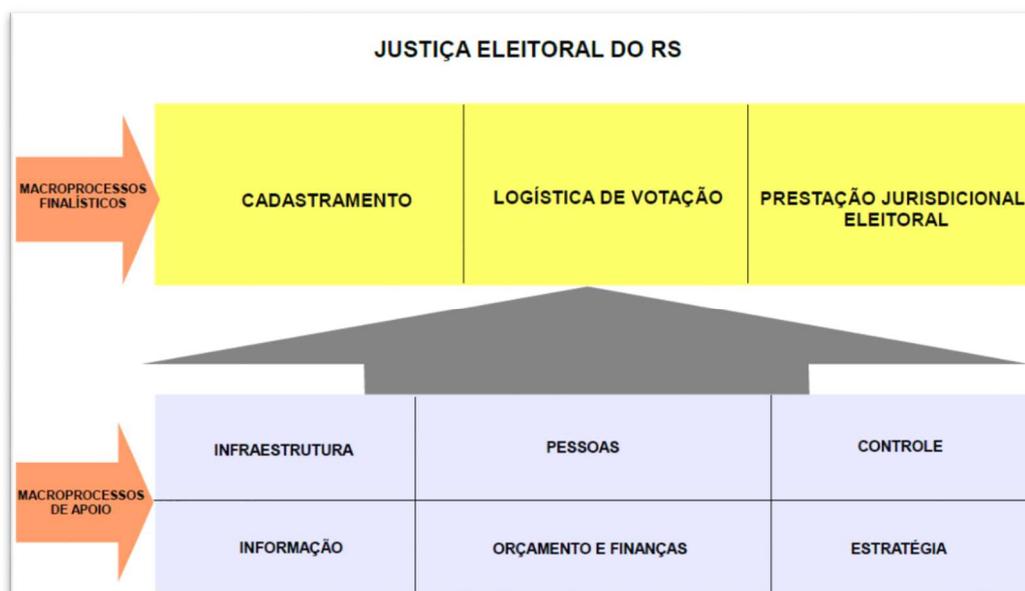
ou quando se trata de um serviço novo ou melhoria a ser implantada. O tratamento dispensado às informações coletadas foram: registro (no caso das entrevistas), resumo, compilação e verificação de pontos em comum.

### 3.2. Identificação de processos e análise dos dados

A 2ª etapa ficou caracterizada pelo estudo da cadeia de valor do TRE-RS para identificar os processos que demandam maior volume de recursos orçamentários. Os processos identificados e selecionados nesta etapa são aqueles para os quais será elaborada proposta orçamentária baseada em direcionadores para ações específicas.

No âmbito do TRE-RS estão consagradas atividades que são classificadas em macroprocessos finalísticos e macroprocessos de apoio. Os primeiros são aqueles que entregam valor a sociedade e contribuem para organização efetivar sua missão institucional, decompondo-se em cadastramento, logística da votação e prestação jurisdicional eleitoral. Já os processos de apoio proporcionam a infraestrutura, as pessoas, as informações, os recursos financeiros e os controles que viabilizam o funcionamento da organização. Veja o diagrama ilustrativo da cadeia de valor do TRE-RS na figura 01.

Figura 01- Cadeia de Valor do Tribunal Regional Eleitoral



Fonte: Mapeamento de processos TRE-RS.

O macroprocesso de logística da votação engloba várias tarefas relativas à preparação do pleito e à montagem das seções eleitorais. Essas atividades são essenciais para permitir a

---

para o mesmo objetivo podem ser agrupados em um Programa. Fonte: site PMI, disponível em: <<https://brasil.pmi.org/brazil/AboutUS/WhoareProjectManagers.aspx>> Acesso em: 20 de novembro de 2015.

coleta dos votos dos eleitores em Urna Eletrônica (UE) e para apuração dos resultados. Elas demandam recursos e serviços contratos especificamente para o evento. Analisando o catalogo deste processo, selecionou-se as atividades que proporcionam maior dispêndio financeiro, utilizando-se para isso informações sobre os gastos realizados em 2014. Esses valores foram extraídos do sistema financeiro do Tribunal e também foram obtidos junto ao setor responsável pela gestão do processo, pois essa informação fica registrada, habitualmente, nos papéis de trabalho de cada unidade. Os subprocessos selecionados foram:

- PLV01 - Convocação e Capacitação de Mesários e Colaboradores;
- PLV02 - Preparação e distribuição das Urnas Eletrônicas;
- PLV03 - Preparação de locais de votação; e
- PLV04 - Preparação da Infraestrutura para Eleição.

A identificação dos direcionadores de custo se deu pela avaliação dos pontos destacados na pesquisa documental e também nas entrevistas realizadas. Constatou-se que os Cartórios Eleitorais e as unidades administrativas utilizavam critérios diretamente associados à quantidade de eleitores, à quantidade de locais de votação e à quantidade de seções eleitorais para distribuir recursos e/ou estimar demandas. Por exemplo, para montagem das seções eleitorais são distribuídos materiais de escritório (caneta, almofada de carimbo, cola, fita adesiva, régua etc.). No quadro 1, é possível verificar alguns exemplos de critérios de distribuição coletados.

Quadro 1 – Critérios de distribuição

Descrição	Parâmetro para distribuição
Almofada para carimbo	1 por seção
Caneta azul	4 por seção
Caneta vermelha	20 por zona
Clips nº 2/0 (Caixa)	6 por zona
Cola	6 por zona
Fita adesiva	1 por seção
Régua 20cm	2 por seção

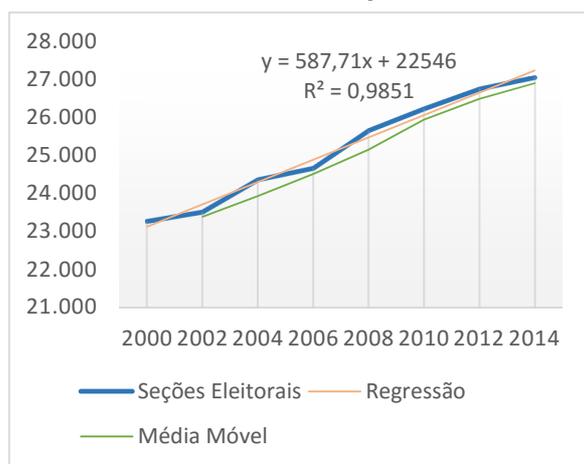
Fonte: Elaborado a partir dos dados da pesquisa.

Outro exemplo é o transporte das urnas eletrônicas que tem seu custo determinado em função do número de seções a serem instaladas na eleição, sendo previsto uma urna eletrônica para cada seção e mais urnas de justificativa para cada local de votação de acordo com as premissas estabelecidas para cada eleição.

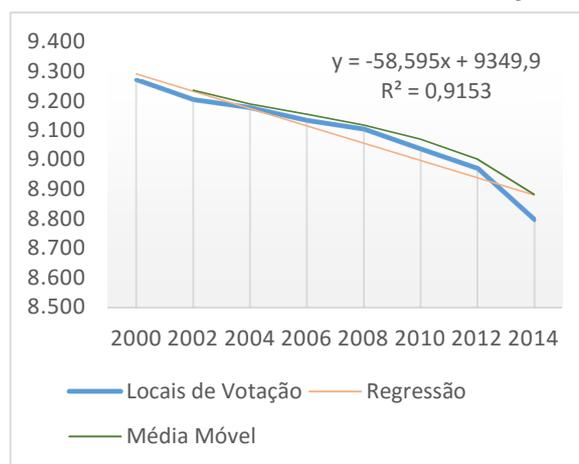
Após evoluir na busca pelos direcionadores, foram levantadas informações sobre a quantidade de eleitores, a quantidade de seções eleitorais instaladas e a quantidade de locais de votação utilizados nas eleições entre o período 2004 a 2014. Utilizou-se esse período de corte porque nem todas as variáveis possuíam registros anteriores a 2004 armazenados em bando de

dados informatizado. O tratamento conferido a estes dados foram: sumarização por Zona Eleitoral, cálculo de variação percentual anual e cálculo de variação percentual pela média móvel para dois períodos. As variáveis também foram submetidas a técnica de regressão pelo método dos quadrados mínimos, utilizando-se o programa Microsoft Excel, módulo de análise de dados, função Tendência. Tanto na regressão quanto na média móvel o fator de sazonalidade está incorporado na análise. Os gráficos 1 e 2 ilustram essas análises.

**Gráfico 1 – Análise das Seções Eleitorais**



**Gráfico 2 – Análise dos locais de votação**



Fonte: Elaborado a partir dos dados da pesquisa.

Por fim, foram selecionadas 3 atividades específicas para elaborar proposta orçamentária com base nas projeções realizadas. A proposta foi elaborada multiplicando-se a quantidade prevista pelo preço de referência.

#### **4. APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS**

Nesta seção descreve-se a estrutura organizacional do TRE-RS e a avaliação do processo de planejamento orçamentário. Na sequência, apresenta-se a análise estatística das variáveis direcionadoras de custo identificadas e, por fim, expõem-se o esboço de uma proposta orçamentária para 3 ações específicas relacionadas aos processos estudados.

##### **4.1. Diagnóstico do processo orçamentário do TRE-RS**

No Rio Grande do Sul a Justiça Eleitoral está presente em 143 municípios onde há designação de Zonas Eleitorais e Cartórios Eleitorais instalados. O Tribunal, com sede na Capital, possui jurisdição de 1º Grau sobre a eleição para Governador e Deputados Estaduais, aturando em grau recursal em relação à eleição Municipal. Cada Zona Eleitoral (ZE) é jurisdição para os pleitos de Prefeitos e Vereadores, ficando sobre sua responsabilidade um contingente de 100 mil eleitores em média. Diante dessa métrica, por exemplo, em Porto Alegre

temos 10 ZEs que compartilham a jurisdição da eleição do município. Por outro lado, em Frederico Westphalen, o Cartório Eleitoral atende o município sede e também outras 7 cidades, organizando o pleito em todos os municípios. O TRE-RS possui, em média, dois servidores concursados lotados em cada cartório e cerca de 790 servidores no quadro. Além desses, algumas zonas eleitorais contam com funcionários cedidos ou requisitados juntos as Prefeituras Municipais. É importante fazer essas referências para entender a natureza descentralizada e a heterogeneidade da infraestrutura a ser disponibilizada para o processo eleitoral.

Em relação ao processo de elaboração do orçamento para os exercícios seguintes, restou identificado que ocorre da seguinte forma: a consolidação financeira da proposta orçamentária é feita pela Secretária de Orçamento e Finanças (SOF), quando é solicitado às Secretarias e Zonas Eleitorais que informem a estimativa de gastos para atender as necessidades específicas de cada unidade para o próximo período; fica ao encargo das unidades estimar o volume físico dos recursos necessários e enviar esse quantitativo para o setor de compras; este setor faz a pesquisa de mercado para cotar o preço do serviço ou produto, ou faz uma média das contratações anteriores; por fim, a unidade solicitante recebe a cotação e projeta (preço x quantidade) os valores e repassa-os à SOF.

Restou identificado que a SOF, ao fazer a solicitação de previsão orçamentária, encaminha para a unidade responsável, juntamente com o pedido, os valores do orçamento passado e também a memória de cálculo. Pelas entrevistas, verificou-se que esse procedimento propicia resumir o processo de previsão de gastos a tão somente incluir a variação projetada da inflação para o próximo período, mantendo-se o mesmo cenário da eleição anterior.

Com base nas análises, foram identificadas 5 variáveis operacionais que perpassam horizontalmente e verticalmente a cadeia hierárquica da instituição e balizam as contratações e as ações do órgão. São elas: quantidade de eleitores do estado, quantidade de locais de votação, quantidade de seções eleitorais, quantidade de zonas eleitorais e quantidade de municípios do RS. As variáveis zonas eleitorais e municípios do RS são vistas como constantes, visto que o seu quantitativo não sofre alterações de curto prazo. Observando os outros direcionadores, verificou-se que são variáveis de estoque, que podem ser estudadas estatisticamente.

**Quadro 2 – Quadro resumo de análise das variáveis (%)**

	<i>Eleitores do RS</i>	<i>Locais de Votação</i>	<i>Seções</i>
Variação (%) 2012-2014	0,76%	-1,93%	1,12%
Variação (%) - Média Móvel (2010 a 2014)	1,93%	-1,14%	1,79%
Regressão Linear (projeção)	3,73%	-1,66%*	1,65%

\*Correlação fraca ( $R^2 < 0,95$ )

Fonte: Elaborado a partir dos dados da pesquisa.

As análises feitas, em especial a regressão, demonstram que há uma tendência de crescimento inercial do eleitorado e, por conseguinte, do número de seções instaladas. Por outro lado, para o direcionador Locais de Votação, identificou-se uma relação inversa, pois o decréscimo é resultado do aprimoramento dos processos de trabalho e da reorganização das seções e dos locais de votação, proporcionando redução de custo e melhoria no trabalho para os cartórios.

Para elaborar a proposta orçamentária, buscou-se retomar os objetivos do planejamento estratégico vigente, que impõem metas e diretrizes ao o planejamento operacional da eleição. Essas metas estabelecem algumas premissas orçamentárias como, por exemplo, convocar 4 mesários por seção eleitoral para garantir o bom fluxo de atendimento do eleitorado durante a votação. Combinando os requisitos de eleição e as projeções feitas para os elementos de custo, elaborou-se o cenário eleitoral projetado para 2016. As projeções foram calculadas aplicando-se o método da média móvel, uma vez que, em comparação com os outros dois métodos, parece estar mais de acordo com a realidade. A base de cálculo utilizada foi o ano de 2014, pois, conforme já foi explicado na seção metodologia, as diferenças entre eleições municipais e gerais foram consideradas fator de sazonalidade e incorporadas na análise estatística. A projeção para o 2º turno de 2016 foi realizada pela proporção das zonas eleitorais.

Quadro 3 – Cenário eleitoral 2016 projetado

Cenário Eleitoral 2016					
Elemento de custo	Premissa / Fator de Consumo	2014	Varição Prevista	Projeção 2016 1º Turno	Projeção 2016 2º Turno
Número de Municípios	Premissa	497	s/v	497	5
Total de Zonas	Premissa	173	s/v	173	23
Quantidade de Locais de Votação	variável	8.797	-1,14%	8.697	835
Eleitores no RS	variável	8.392.033	1,93%	8.553.999	2.162.169
Seções Eleitorais	variável	27.060	1,79%	27.544	6.112
Quantidade de MRV	1 por seção	27.060	1,79%	27.544	6.112
Quantidade de MRJ	5 por seção	533	R.O.	43	500
Quantidade de MRVPP	Premissa	-	R.O.	30	17
Urnas Eletrônicas	1 por seção	29.766	1,97%*	30.352	6.723
Mesas de Apuração (3 por zona)	3 por ZE	519	R.O.	519	69
Colaboradores da Justiça Eleitoral	-	126.394	1,93%	126.997	28.855
Mesários – MRV e MRVPP	4 por seção	108.240	1,93%	110.296	24.516
Mesários - MRJs	5 por seção	1.557	R.O.	215	2.500
Secretário Prédio	1 por local	9.677	-1,14%	9.566	919
Escrutinadores	(12 por ZE)	2.076	R.O.	2.076	276
Auxiliares da Junta	(28 por ZE)	4.844	R.O.	4.844	644

MRV – Mesa Receptoras de votos e justificativa.

MRJ – Mesa receptoras de justificativa.

MRVPP – Mesas Receptora de votos Presos Provisórios.

\* Por premissa, acréscimo de 10% a título de fator de contingência ( $1,79 \times 10\% = 1,97\%$ ).

R.O. - Restrição orçamentária.

s/v - sem variação no curto prazo.

---

Fonte: Elaborado a partir dos dados da pesquisa.

Nesse contexto, a formatação do cenário eleitoral servirá de modelo e método objetivo para estimar despesas e alocar recursos, proporcionando maior uniformidade das informações e auxiliando os gestores no planejamento e na elaboração de suas propostas orçamentárias.

## **4.2. Proposta orçamentária para Eleições Municipais de 2016**

Para atender o último objetivo deste estudo de caso foi elaborada proposta orçamentária com base nas projeções de volume estimadas por meio dos direcionadores, a qual versa sobre contratação dos serviços de transporte de urnas e de convocação de mesários, bem como trata da previsão de distribuição do auxílio-alimentação aos colaboradores da JE. Além do cálculo financeiro dos valores, também é apresentada a respectiva contextualização das contratações pretendidas e a exposição de motivos e justificativa, conforme exigido pela Secretaria de Orçamento e Finança do TRE-RS. Adiante segue o texto da proposta enviada à SOF relativamente aos serviços citados.

### **4.2.1. Transporte de Urnas**

O serviço de distribuição e recolhimento das urnas eletrônicas para as Eleições de 2016 será realizado por empresa especializada, contratada por meio de processo licitatório. Novamente, a logística de distribuição e recolhimento das urnas estará voltada para a conclusão dos trabalhos da forma mais ágil e eficaz possível, colaborando para alcançar os indicadores e metas de encerramento traçados pelo planejamento estratégico e tático deste Tribunal. Portanto, em face das lições aprendidas em anos pretéritos, alguns ajustes são necessários no projeto que balizará a contratação do serviço em 2016, para torna-lo mais ágil, principalmente no recolhimento das urnas. Para isso, será necessário elevar o número de roteiros e de veículos previstos. Essas mudanças poderão acarretar aumento de custos para a contratada, repercutindo no valor da contratação previsto para a tarefa.

O total estimado de Mesas Receptoras de Votos (MRVs) para o 1º turno é de **27.544**. Como em 2012, além da Capital, poderá ocorrer votação em 2º turno somente nos municípios de Canoas, Caxias do Sul, Pelotas e Santa Maria, o quantitativo projetado de seções é de **6.112**

para esses municípios. Além dessas, calcula-se que sejam instaladas 543 Mesas Receptoras de Justificativas (MRJs), entre os dois turnos, e **47** mesas receptoras de votos nos estabelecimentos prisionais e unidades de internação de menores (MRVPP). Assim, a totalidade de seções a ser instalada no 1º e no 2º turno de votação das Eleições Municipais de 2016 é de **34.246**.

Além do aumento de seções entre uma eleição e outra, há que se considerar, para fins de previsão de gastos futuros, a diferença de custos para a empresa licitada no lapso de tempo entre a última contratação e a seguinte, assim como a correção monetária sobre o preço unitário de entrega das urnas - essa estimada em torno de 12% (doze por cento). Por conseguinte, tomando-se como referência as diferenças entre o valor médio por urna transportada em 2010 (R\$ 35,11), 2012 (R\$ 44,77) e aquele registrado em 2014 (R\$ 60,97), o gasto por máquina, em 2016, deve oscilar em torno de **R\$ 69,00** (sessenta e nove reais), aproximadamente.

O quadro 4 ilustra detalha o cálculo do valor previsto para o transporte das urnas, considerando-se, para o 1º e 2º turnos do pleito de 2016, a projeção de seções e o custo por urna nos 497 municípios do Estado:

**Quadro 4 - Projeção detalhada do gasto com transporte de urnas**

MRVs		MRJs		Total de UEs	Valor por UE
1º Turno	2º Turno	1º Turno	2º Turno		
<b>27.544</b>	<b>6.112</b>	<b>43</b>	<b>500</b>	<b>34.246*</b>	<b>R\$ 69,00</b>

\* Incluindo as 47 MRVPP.

Fonte: Elaborado a partir dos dados da pesquisa.

Assim sendo, o valor mínimo que se faz necessário para o transporte das **34.246** urnas eletrônicas relativas ao 1º e 2º turnos do pleito de 2016 é de **R\$ 2.362.974,00** (dois milhões, trezentos e sessenta e dois mil, novecentos e setenta e quatro reais).

#### **4.2.2. Auxílio-alimentação**

Todos os mesários das MRVs e das MRJs, assim como os componentes das juntas eleitorais e os administradores de prédio farão jus a um auxílio-alimentação pelo dia da votação, no 1º turno e, também, no 2º turno, onde houver. Nas eleições anteriores, o auxílio era fornecido em forma de vale impresso, por empresa contratada mediante processo licitatório. Contudo, no pleito de 2014, principalmente em decorrência da dificuldade de o colaborador trocar esse vale-alimentação, o TRE-RS optou por fornecer o referido auxílio aos colaboradores por meio de pecúnia. A consulta às zonas eleitorais por meio de CRONO apontou que o recebimento em dinheiro foi visto com bons olhos pelos mesários. Da mesma forma, apesar da resistência inicial à mudança, foi bem aceito pelos cartórios, pois resolveu os problemas de aceitação do vale

impresso nas cidades do interior, onde a rede de estabelecimentos credenciados é acanhada, assim como trouxe redução de custos com licitação e taxa de administração da contratada. Logo, recomenda-se repetir a estratégia do fornecimento do auxílio em pecúnia no pleito de 2016.

O valor do auxílio-alimentação fixado pelo TSE para 2014 foi de R\$ 25,00 (vinte e cinco reais). Considerando-se um eventual reajuste nessa quantia, pela inflação projetada para o período de dois anos (6% ao ano), prevê-se o aumento do auxílio para **R\$ 28,00** (vinte e oito reais) por unidade paga. O quadro adiante discrimina as quantidades estimadas para as Eleições de 2016, tomando como base as projeções ilustradas no quadro 3.

#### **Quadro 5 - Projeção detalhada do gasto com distribuição do auxílio-alimentação**

CONVOCAÇÃO	1º TURNO		2º TURNO		TOTAIS
	Premissa	Volume Projetado	Premissa	Volume Projetado	
Mesários para seção MRV	(27.574 seções x 4 mesários)	110.296	(6.129 seções x 4 mesários)	24.516	134.812
Administradores de Prédio	(8.697 locais + 10%)	9.566	(835 locais + 10%)	919	10.485
Juntas Apuradoras (Escrutinadores + Auxiliares)	(40 x 173 ZEs)	6.920	(40 x 23 ZEs)	920	7.840
Mesas Justificativas	(43 MRJs x 5 mesários)	215	(500 MRJs x 5 mesários)	2.500	2.715
<b>TOTAIS</b>		<b>127.013</b>		<b>28.835</b>	<b>155.852</b>

Fonte: Elaborado a partir dos dados da pesquisa.

Diante dessa estimativa de valor e quantidade de colaboradores convocados para trabalharem no 1º turno e, no 2º, onde houver, das Eleições Municipais de 2016, projeta-se um gasto total de **R\$ 4.363.856,00** (quatro milhões, trezentos e sessenta e três mil, oitocentos e cinquenta e seis reais), correspondente ao fornecimento do auxílio-alimentação aos **155.852 colaboradores**, multiplicado pelo valor estimado de R\$ 28,00.

#### **4.2.3. Mesários e Colaboradores**

A notificação dos mesários, secretários de prédio e componentes das juntas eleitorais convocados é tarefa de alta complexidade, pois os 127 mil colaboradores da Justiça Eleitoral previstos necessitam ser cientificados do compromisso. Conforme dispõe a legislação, o recebimento da convocação necessita da comprovação física ou virtual para que tenha validade jurídica e administrativa. Também é importante ressaltar que a convocação para os dois turnos de votação é feita uma única vez.

Mais uma vez, será celebrado contrato entre o TRE e a Correios com finalidade e orçamento específicos, no intuito de possibilitar um controle pontual tanto dos gastos como da efetividade do serviço. O preço médio dos serviços contratados na eleição passada foi de R\$ 4,67 (quatro reais e sessenta e sete centavos), se considerados o RLCE (Remessa Local com Comprovação de Entrega), a Convocação Rural e a Carta Simples. Para 2016, espera-se um valor médio em torno de R\$ 5,30 (cinco reais e trinta centavos), estima-se um reajuste de 12% no preço do serviço até a próxima contratação, daqui a um ano.

Em 2014, do total de convocações realizadas, 40% foram entregues pelos Correios, com uma efetividade média de 60%. Visto que esse índice de sucesso está aquém da necessidade dos cartórios, será necessário incentivar e ampliar o uso dos Correios, como também forçar a uma maior efetividade do serviço mediante melhorias nos termos do contrato, almejando atingir um percentual de 60% das convocações realizadas e, igualmente, o sucesso em 60% nas entregas. Portanto, o total de recursos necessários para a convocação de mesários por meio dos Correios é de R\$ 403.850,00, conforme explicitado adiante:

#### **Quadro 6 - Projeção de gastos com convocações**

	<b>Volume Projetado</b>	<b>Meta de uso do serviço (60%)</b>	<b>Valor Total* (Custo Unit. R\$ 5,30)</b>
Mesários para seção – MRV (27.574 seções x 4 mesários)	110.296	66.178	R\$ R\$ 350.741
Administradores de Prédio (8.697 locais + 10%)	9.566	5.740	R\$ 30.420,00
Juntas Apuradoras (40 x 173 ZEs)	6.920	4.152	R\$ 22.006,00
Mesas Justificativas (43 MRJs X 5 mesários)	215	129	R\$ 684,00
<b>TOTAL</b>	<b>127.017</b>	<b>76.211</b>	<b>R\$ 403.850,00</b>

\* Valores arredondados para cima.

Fonte: Elaborado a partir dos dados da pesquisa.

Nesta seção foi abordado o ambiente organizacional do TRE-RS e apresentada a avaliação dos processos de logística da votação que culminaram na identificação de direcionadores de custos e na projeção de um cenário eleitoral, resultando na modelagem de um processo para planejamento orçamentário das eleições de 2016.

## **5. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

O principal objetivo deste artigo era estruturar um processo de planejamento orçamentário no âmbito do Tribunal Regional Eleitoral para realização de eleições no RS, com

vistas a alocar melhor os recursos disponibilizados a este órgão. Esse estudo foi realizado em conjunto com a revisão bibliográfica sobre os temas governança, planejamento e orçamento no setor público e técnicas de previsão.

Por meio da exploração do referencial teórico, concluiu-se que a eficiência e eficácia perpassa pela capacidade de governança do setor público em estabelecer condições administrativas e sociais para desenvolver suas políticas. O orçamento é o principal instrumento de planejamento do setor público, compondo um terreno fértil para aplicação de práticas inovadoras de gestão, em especial as de previsão orçamentária. Na esfera operacional, o orçamento é o plano de ações futuras que norteia e orienta as organizações públicas para seus objetivos de curto prazo, sua função é otimizar as atividades e recursos empregados na prestação do serviço. No longo prazo a Administração é guiada pelas leis de diretrizes orçamentárias e plano plurianual. Os gestores públicos podem apropriar-se dos métodos de trabalho e práticas inovadoras originários do setor privado, aplicando-as na elaboração do planejamento operacional e financeiro no orçamento público como forma de materializar a governança no setor público. O estudo de caso desenvolvido no TRE-RS comprova essa possibilidade.

Nesta pesquisa foram estudados os processos de trabalho de eleição com vistas a identificar direcionadores de custos. A análise estatística desses direcionadores permitiu detectar tendências e projetar despesas para as eleições de 2016. Como resultado, formatou-se um cenário eleitoral que contribui para a instituição estabelecer uma condição de governança administrativa que permita gerenciar com maior eficiência seus processos de eleição.

Com a proposta orçamentária exposta na seção 4 consideram-se atingidos os objetivos deste estudo. Já para o TRE-RS restou como contribuição o aprimoramento de seus processos de gestão e a incorporação em suas práticas administrativas de valorosas ferramentas de planejamento, quais sejam, os direcionadores de custos e o cenário eleitoral.

Por fim, cabe ressaltar que essa temática, assim como o estudo de caso merecem maior atenção, sendo possível repeti-lo para outras instituições públicas, aplica-lo novamente no TRE-RS, ampliando seu escopo. Em outra etapa, pode-se inclusive medir e comparar a execução orçamentária antes e depois da formatação do processo e elaboração do cenário eleitoral, buscando identificar os possíveis benefícios em termos de redução de custos por alocação mais eficiente dos recursos.

## **6. REFERÊNCIAS**

AMARAL, Gilberto Luiz do, coord.; OLENIKE, João Eloi; AMARAL, Letícia Mary Fernandes do. Estudo da relação da carga tributária versus retorno dos recursos à população em

termos de qualidade de vida. Instituto Brasileiro de Planejamento Tributário. Paraná, abril, 2013.

MUNDIAL, Banco. Governance and development. In: Governance and Development. World Bank, 1992. Disponível em: <<http://documents.worldbank.org/curated/en/1992/04/440582/governance-development>>. Acesso em 23 de junho de 2015.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em 16 maio 2015.

\_\_\_\_\_. Lei 4.320, de 17 de março de 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, Poder Executivo, Brasília, DF, DOU, 4 de maio de 1964.

Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado - MARE. Programa de reestruturação e qualidade dos Ministérios, Brasília. Cadernos MARE, v. 12, 1998. <<http://www.bresserpereira.org.br/documents/mare/cadernosmare/caderno05.pdf> > Acesso em: 02 de novembro de 2015.

\_\_\_\_\_. MARE. Câmara da Reforma do Estado. Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. Brasília, 1995. Disponível em: < <http://www.bresserpereira.org.br/Documents/MARE/PlanoDiretor/planodiretor.pdf>> Acesso em: 02 de novembro de 2015.

Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - MPOG. Secretaria de Gestão. Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização – GesPública. Modelo de Excelência em Gestão Pública, Documentos Referenciais. Brasília; MP, SEGEP, 2014. Versão 1/2014. Disponível em: <<http://www.gespublica.gov.br/pasta.2014-06-12.8013949452/Modelo%20de%20Excelencia%20em%20Gestao%20Publica%202014%20vs%2005062014.pdf>> Acesso em: 23 de junho de 2015.

Receita Federal. Carga Tributária no Brasil-2013 (Análise por Tributo e Bases de Incidência), 2014. Disponível em: <<http://idg.receita.fazenda.gov.br/dados/receitadata/estudos-e-tributarios-e-aduaneiros/estudos-e-estatisticas/carga-tributaria-no-brasil/carga-tributaria-2013.pdf>> Acesso em 28 de junho de 2015.

BEUREN, Ilse Maria. Como Elaborar Trabalhos Monográficos em Contabilidade: teoria e prática. 3 ed. São Paulo: Atlas, 2010.

BLANK, Clodoaldo. Desenvolvimento de um Método de Seleção de Prioridades de Demandas de uma Comunidade em um Processo de Orçamento Participativo Fundamentado no Pensamento Sistêmico. 2006. 178 f. Dissertação (Mestrado em Administração) - Coordenadoria de Pós-Graduação, Universidade do Vale do Rio dos Sinos, São Leopoldo, 2006.

CONSELHO FEDERAL DE CONTABILIDADE (CFC). NBC T 16.2 - Patrimônio e sistemas contábeis. Resolução CFC n. 1.129/08. CFC, 2008. Disponível em: <[http://www.cfc.org.br/sisweb/SRE/docs/RES\\_1129.doc](http://www.cfc.org.br/sisweb/SRE/docs/RES_1129.doc)>. Acesso em: 12 de novembro de 2015.

DIAS, Renata Livia Arruda de Bessa. Justiça Eleitoral: composição, competências e funções. Revista Eletrônica EJE / Tribunal Superior Eleitoral, ano IV, n. 1, Brasília, 2014. p. 12 -14.

Disponível em: <<http://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/tse-revista-eletronica-eje-n-1-ano-iv-dezembro-2013-janeiro-2014>> Acesso em >. Acesso em: 02 de novembro 2015.

GIL, A. C. Métodos e Técnicas de pesquisa social. 7. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

GONÇALVES, Alcindo. O conceito de governança. XIV Encontro do Conpedi, 2005.

IFAC. Good Governance in the Public Sector - Consultation Draft for an International Framework Disponível em: <<http://www.enap.gov.br/index.php?option=content&task=view&id=259>> Acesso em: 23 de junho de 2014.

KOHAMA, Heilio. Contabilidade Pública: Teoria e Prática. 9. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

MACHADO, Nelson; HOLANDA, Victor Branco de. Diretrizes e modelo conceitual de custos para o setor público a partir da experiência no governo federal do Brasil. Revista de Administração Pública-RAP, v. 44, n. 4, p. 791-820, 2010.

MARTINS, Eliseu. Contabilidade de custos. 9 ed. São Paulo: Atlas, 2003.

MILLER, Terry. Index of economic freedom. Wall Street Journal, 2015.

PADOVEZE, Clóvis Luís. Controladoria: Estratégica e Operacional. rev. e atual. São Paulo: Cengage Learning, 2012.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. Reforma do Estado para a cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional. Editora 34, 1998.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. A reforma gerencial do Estado de 1995. Revista de Administração Pública, v. 34, n. 4, p. 7-26, 2000. Disponível em: <[http://www.bresserpereira.org.br/papers/2000/608-RefGerencial\\_1995-RAP.pdf](http://www.bresserpereira.org.br/papers/2000/608-RefGerencial_1995-RAP.pdf)> Acesso em: 23 de junho de 2015.

PEREIRA, José Matias. A governança corporativa aplicada no setor público brasileiro. Revista de Administração Pública e Gestão Social - APGS, v. 2, n. 1, p. 109-134, 2010.

POLO, José Carlos; Programa de Gestão Governamental. Planejamento e orçamento no setor público brasileiro. Fundap; São Paulo, 2009. Disponível em: <[http://pgg.fundap.sp.gov.br/plan/pdfs/Capitulo\\_2.pdf](http://pgg.fundap.sp.gov.br/plan/pdfs/Capitulo_2.pdf)> Acesso em: 08 de agosto de 2015.

NOGUEIRA, Roberto Wagner Lima. Tributo, gasto público e desigualdade social. Revista Jus Navigandi, Teresina, ano 9, n. 235, 28 fev. 2004. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/4903>>. Acesso em: 27 out. 2015.

RAMAYANA, Marcos. Direito Eleitoral. 10ª ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2010.

SANTOS, Aristeu Jorge dos. Orçamento público e os municípios: alguns conceitos de orçamento e suas repercussões na administração pública municipal. READ: revista eletrônica de administração. Porto Alegre. Edição 22, vol. 7, n. 4 (jul/ago 2001), documento eletrônico, 2001.

SILVA, Lino Martins da. Contabilidade Governamental: Um Enfoque Administrativo da Nova Contabilidade Pública. Atlas, 2009.

United Nations. System task team on the post-2015 UN development agenda. Disponível em: [http://www.un.org/millenniumgoals/pdf/Think%20Pieces/7\\_governance.pdf](http://www.un.org/millenniumgoals/pdf/Think%20Pieces/7_governance.pdf). Acesso em: 06 de novembro 2015.

\_\_\_\_\_. COUNCIL, Economic And Social. Definition of basic concepts and terminologies in governance and public administration. Fifth session, Committee of Experts on Public Administration, Agenda item 5, Compendium of basic terminology in governance and public administration, E/C. 2006.

Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Sul. Resolução TRE-RS n. 158, de 25 de maio de 2006. Aprova a nova estrutura organizacional do Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Sul. Disponível em: < <http://www.tre-rs.jus.br/index.php?nodo=271> > Acesso em 08 ago. 2015.

\_\_\_\_\_. Dados estatísticos. Secretaria. Intranet do Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Sul. Disponível em: <<http://intranet1.tre-rs.gov.br/>>. Acesso em: 30 out. 2015.

Tribunal Superior Eleitoral. Dados estatísticos: eleições 2014. – Brasília: Tribunal Superior Eleitoral, 2014. 44 p.

ZAGO, Silvio Luis da Silva. Balanced scorecard como ferramenta na avaliação de desempenho da gestão do orçamento público: caso prático: DMAE. 2006. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/10183/10555>>. Acesso em: 27 de outubro de 2015.