NÍVEL DE GOVERNANÇA ORÇAMENTÁRIA DOS TRIBUNAIS REGIONAIS DO TRABALHO NO BRASIL[1]

Yuri Garcia Pimentel[2]
Rodrigo Silva Diniz Leroy[3]
Rafael Borges Ribeiro[4]

A governança orçamentária tem se consolidado como um pilar essencial para assegurar a eficiência, a transparência e a responsabilização na gestão dos recursos públicos. Este artigo analisa os níveis de governança orçamentária dos Tribunais Regionais do Trabalho no Brasil, com base nos dados do índice de governança e gestão do Tribunal de Contas da União, coletados em 2021. A pesquisa, de abordagem quantitativa, utiliza análise estatística descritiva e o teste não paramétrico de Kruskal-Wallis, para examinar a variabilidade entre os entes. Os resultados revelam ampla disparidade nos índices de governança orçamentária entre os tribunais, mesmo diante de um marco normativo comum. Essa heterogeneidade sugere a influência de fatores institucionais internos, modelos organizacionais e práticas de gestão distintas. O estudo contribui para preencher lacunas na literatura, ao abordar empiricamente a governança orçamentária ao nível organizacional, propondo maior padronização dos processos, disseminação de boas práticas e fortalecimento das capacidades institucionais como caminhos para o aprimoramento do processo orçamentário no Judiciário trabalhista.

Palavras-chave: governança orçamentária; Tribunais Regionais do Trabalho; nova governança pública.

BUDGETARY GOVERNANCE LEVEL OF THE REGIONAL LABOR COURTS IN BRAZIL

Budgetary governance has become a key pillar in ensuring efficiency, transparency, and accountability in public resource management. This article analyzes the levels of budgetary governance among the Regional Labor Courts in Brazil, based on data collected by the Federal Court of Accounts in 2021. This quantitative study applies descriptive statistical analysis and the non-parametric Kruskal-Wallis test to examine variability across the courts. The findings reveal significant disparities in governance levels, despite a common regulatory framework. Such heterogeneity suggests the influence of internal institutional factors, organizational models, and distinct management practices. This study contributes to the literature by empirically addressing budgetary governance at the organizational level and recommends process standardization, dissemination of best practices, and strengthening of institutional capacities as means to improve the budget process in the labor judiciary.

Keywords: budgetary governance; regional labor courts; new public governance.

---

1. DOI: https://dx.doi.org/10.38116/ppp70art3.

2. Analista judiciário, na especialidade de contabilidade, no Tribunal Regional do Trabalho da 17ª Região. *E-mail*: yurigarciapimentel@gmail.com. Lattes: http://lattes.cnpq.br/4662740104078285. Orcid: https://orcid.org/0009-0002-5268-9826.

3. Docente do curso de ciências contábeis na Universidade Federal do Espírito Santo (UFES). *E-mail*: rodrigo.leroy@ufes.br. Lattes: http://lattes.cnpq.br/8340295896149778. Orcid: https://orcid.org/0000-0003-4233-0940.

4. Docente da Faculdade de ciências contábeis na Universidade Federal de Uberlândia (UFU). *E-mail*: rafael@ufu.br. Lattes: http://lattes.cnpq.br/2309221990949502. Orcid: https://orcid.org/0000-0002-3762-498X.

NIVEL DE GOBERNANZA PRESUPUESTARIA DE LOS TRIBUNALES REGIONALES DEL TRABAJO EN BRASIL

La gobernanza presupuestaria se ha consolidado como un pilar esencial para garantizar la eficiencia, la transparencia y la rendición de cuentas en la gestión de los recursos públicos. Este artículo analiza los niveles de gobernanza presupuestaria en los Tribunales Regionales del Trabajo en Brasil, a partir de datos recopilados por el Tribunal de Cuentas de la Unión en 2021. La investigación, de enfoque cuantitativo, aplica análisis estadístico descriptivo y la prueba no paramétrica de Kruskal-Wallis para examinar la variabilidad entre los tribunales. Los resultados revelan disparidades significativas en los niveles de gobernanza, a pesar de compartir un marco normativo común. Esta heterogeneidad sugiere la influencia de factores institucionales internos, modelos organizacionales y prácticas de gestión diferenciadas. El estudio aporta a la literatura al abordar empíricamente la gobernanza presupuestaria a nivel organizacional y propone la estandarización de procesos, la difusión de buenas prácticas y el fortalecimiento de las capacidades institucionales como vías para mejorar la gestión presupuestaria en el poder judicial laboral.

Palabras clave: gobernanza presupuestaria; juzgados regionales de trabajo; nueva gobernanza pública.

JEL: H83.

1 INTRODUÇÃO

Conforme Bevir (2011), 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 em redes.

Essa expressão pode ser utilizada 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 governança orçamentária (Gisselquist, 2012).

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

A OCDE (OECD, 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.

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 (OECD, 2015). Destaca-se que, em 2020, o Brasil obteve reconhecimento de adesão à recomendação da OCDE sobre boas práticas em governança orçamentária (Santos, 2022).

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, 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 (com 28 conselhos profissionais), 54 estatais, 43 fundações e 17 paraestatais (TCU, 2021).

Entre os 116 órgãos submetidos ao questionário, encontra-se a Justiça do Trabalho (TCU, 2021), composta pelo Tribunal Superior do Trabalho (TST) e pelos Tribunais Regionais do Trabalho (TRTs).

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, ainda, 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.

Segundo o Conselho Nacional de Justiça (CNJ), o orçamento total do Judiciário em 2023 foi de R$ 132,8 bilhões. Desse valor, a Justiça do Trabalho recebeu R$ 23 bilhões, equivalendo a 17,3% do orçamento total do Judiciário, ficando atrás somente da Justiça Estadual, financiada pelos estados.

Nesse contexto, este trabalho procura responder à seguinte questão: como ocorrem práticas de governança orçamentária na Justiça do Trabalho?

São órgãos integrantes da Justiça do Trabalho o TST, os 24 TRTs e os(as) juízes(as) do trabalho atuantes nas varas do trabalho, conforme o art. 111 da Carta Magna (Brasil, 1988). 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 TRT. Portanto, a presente pesquisa optou por delimitar a análise especificamente dos TRTs, como importantes órgãos integrantes da Justiça do Trabalho.

Assim, a presente pesquisa tem como objetivo geral analisar os níveis de governança orçamentária dos TRTs.

Dessa forma, almeja-se preencher a lacuna da literatura, que concentra as pesquisas no plano conceitual e teórico de forma macro, ou seja, em nível de país (Couto e Rodrigues, 2022). 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, entre outras, que fizeram parte do escopo da análise da governança orçamentária do TCU.

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

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 (Nova) Governança pública

A International Federation of Accountants (IFAC e CIPFA, 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).

Desse modo, a OCDE define governança pública como um conjunto de regras, procedimentos, práticas e interações formais e informais no 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 (OECD, 2020).

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 (OECD, 2020) presta especial atenção aos pontos descritos a seguir.

1) 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.

2) Abertura e transparência: as políticas de abertura e transparência incluem a acessibilidade a informações, bem como outros recursos públicos e a divulgação proativa de informações e de dados.

3) Inclusão, participação, igualdade de gênero e diversidade: para tornar as sociedades mais coesas e resilientes e as democracias mais vibrantes, os governos podem tomar medidas ativas para projetar, aplicar e monitorar participação e igualdade na governança e na tomada de decisões.

4) Responsabilidade e respeito ao Estado de direito: as responsabilidades de políticos, de funcionários públicos e de 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 TCU. Para a corte de contas, era necessário editar um ato normativo que estabelecesse boas práticas de governança voltadas para a melhoria do desempenho de órgãos e de 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, considerando-se as principais fragilidades dos modelos de governança adotados no âmbito da administração pública federal (Brasil, 2018).

Nesse diapasão, o Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017, alinhado aos entendimentos do Banco Mundial e da OCDE (Brasil, 2018), sintetizou o termo "governança" como um conjunto de mecanismos de liderança, de estratégia e de 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 art. 3º do Decreto nº 9.203/2017 estabelece os princípios da governança pública no Brasil, descritos a seguir (Brasil, 2018, p. 84-85).

1) 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".

2) 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".

3) Confiabilidade: "representa a capacidade das instituições de minimizar as incertezas para os cidadãos nos ambientes econômico, social e político".

4) 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 de partes diretamente interessadas".

5) 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.

6) 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 visando esclarecer o entendimento do termo nas próximas partes deste estudo, estabelece-se que, no contexto desta pesquisa, "governança" é definida como uma 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 de 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 de 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 (OECD, 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, conforme a seguir descrito.

1) No cenário do orçamento público, políticos eleitos e líderes governamentais administram os recursos do cidadão, e não o seu próprio.
2) Logo, o orçamento público é substancialmente regulado por diretrizes que definem o que deve ou não ser feito.
3) No orçamento público, uma diversidade de atores com diferentes prioridades e com níveis variados de influência trabalham para promover seus objetivos, empregando estratégias mais eficazes em comparação com os demais.
4) Por isso, as escolhas a serem tomadas não se limitam a um único conjunto de demandas.
5) Consequentemente, o orçamento público implica a existência de algum processo decisório.
6) 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).

A governança orçamentária se diferencia da governança fiscal, dado que a primeira lida com questões como eficiência e efetividade de ação governamental, enquanto a segunda se ocupa de temas como equilíbrio das contas públicas, resultado fiscal, volume e trajetória da dívida pública (Bijos, 2014).

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, enquanto 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) acrescenta 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 somente algoritmos de controle linear), inclui-se, no conceito de governança, o modo de interpretá-las e de aplicá-las.

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, entre outros:

- o palco onde a maioria das discussões sobre o uso de recursos públicos acontece (Poder Executivo? Legislativo? Nível centralizado ou descentralizado? Opinião pública/mídia?);
- o papel do presidente;
- o papel dos demais membros do Poder Executivo (ministérios, agências);
- 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?);
- como as disputas são resolvidas no Poder Executivo;
- o papel do Congresso;
- a maneira como as disputas são resolvidas no Congresso;
- o tipo de especialização e de fundos disponíveis para os ministérios prepararem os orçamentos;
- 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);

- o papel do Judiciário como organismo independente e competente para fazer cumprir as regras orçamentárias;
- o papel dos servidores públicos no processo decisório;
- os procedimentos orçamentários incluídos na Constituição e em outras leis relevantes (direitos contra o orçamento, vinculações); e
- os atores que não influenciam diretamente a discussão do orçamento na totalidade, mas que têm influência substancial nas discussões setoriais específicas (ou seja, não afetam a alocação para o setor, mas a alocação no 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 nos cenários de decisão.

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

3.1 Abordagem metodológica

Esta pesquisa é classificada como quantitativa, uma vez que serão identificados (exploratória) e analisados (descritiva) estatisticamente os dados de governança e de gestão orçamentária extraídos do banco de dados do levantamento dos índices de governança pública, realizado pelo TCU em 2021, buscando-se posicionar esses índices da Justiça do Trabalho nos diferentes contextos aferidos.

De forma ampla, o campo de análise é a Justiça do Trabalho, composta por 24 TRTs e pelo TST, 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 segunda instância, há um tribunal em cada estado, à exceção do Acre, de Roraima, do Amapá e do Tocantins, jurisdicionados pelos tribunais com sede em Rondônia, no Amazonas, no Pará e no Distrito Federal, respectivamente. No estado de São Paulo, existem dois tribunais: um com sede na capital e outro, em Campinas. Estão em atividade, nessa instância, 554 desembargadores e 16.445 servidores.

Na primeira instância, estão instaladas 1.573 Varas do Trabalho, com jurisdição em todos os 5.570 municípios do país. Nela, estão em atividade 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%) em despesas correntes e R$ 20.086.968.055,00 (85,79%) em despesas de pessoal.

3.2 Coleta e análise de dados

Desde 2007, o TCU tem empreendido esforços para coletar informações relacionadas à governança na administração pública, visando incentivar suas organizações jurisdicionadas a implementarem 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 de gestão pública, conhecido como índice integrado de governança e gestão (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 de 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 considerando-se o período necessário para que as organizações pudessem efetivamente implementar práticas de governança, foi decidido que o trabalho seria realizado bienalmente, 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, em razão dos impactos da pandemia de covid-19 nas operações das organizações públicas.

Então, no ano de 2021, conforme as diretrizes do 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 de 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 do perfil integrado e os demais demonstram o resultado do grupo das 378 organizações avaliadas (respostas válidas) a cada tema tratado no questionário, da seguinte forma: i) perfil integrado de governança e gestão; ii) perfil de governança e gestão organizacional; iii) perfil de governança e gestão de pessoas; iv) perfil de governança e gestão de segurança e da tecnologia da informação; v) perfil de governança e gestão de contratações; e vi) 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 à 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 relacionados às atribuições da gestão.

A governança orçamentária foi avaliada por meio de duas práticas: i) estabelecer o modelo de gestão orçamentária e financeira (questão nº 2135); e ii) monitorar o desempenho da área de gestão orçamentária e financeira (questão nº 2155).

A gestão orçamentária também foi avaliada por meio de duas práticas: i) estabelecer o processo orçamentário organizacional (questões nº 4411 a nº 4415); e ii) contemplar adequadamente as prioridades no orçamento (questões nº 4421 a nº 4423).

Foi realizada a análise exploratória dos dados, por meio de medidas de tendência central e dispersão, além do teste de normalidade, usado para determinar se um conjunto de dados aleatório de 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-se de amostra superior a cinquenta dados (Miot, 2017). No presente trabalho, o teste rejeitou a hipótese nula, concluindo-se que os dados não seguem distribuição normal.

Quando são violadas as pressuposições de normalidade, não se pode realizar a análise de variância tradicional (Anova), pois a probabilidade de cometer um erro do tipo I afasta-se marcadamente de α. 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 e Morcillo, 2019).

Portanto, os dados foram analisados por meio do teste de Kruskal-Wallis, com comparações múltiplas.

4 RESULTADOS

4.1 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 da 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 iGovOrcament (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: TCU (2021).
Elaboração dos autores.

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

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

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

O TRT 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.

A tabela 2 apresenta a estatística descritiva do iGovOrcament 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 de 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
Adm.	Direta	116	0,5453	0,2191	0,0789	0,6018	0,9303	
	Indireta	245	0,5407	0,2431	0,0323	0,5391	1,0000	0,9267
	Paraestatal	17	0,5600	0,1961	0,1139	0,5296	0,8917	
Poder estatal	Executivo	288	0,5335	0,2438	0,0323	0,5389	1,0000	
	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	0,3833
	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[1]
	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[2]
	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	

(Continua)

(Continuação)

	Tipo	n	Média	Desvio-padrão	Mínimo	Mediana	Máximo	*p*-valor
Esp. jurídica	Justiça do Distrito Federal e Territórios	1	0,5649		0,5649	0,5649	0,5649	0,0690
	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	
	Justiça Federal	9	0,3916	0,2015	0,1247	0,4046	0,7577	
	Justiça Militar	1	0,7534		0,7534	0,7534	0,7534	

Fonte: Dados da pesquisa (2023).
Elaboração dos autores.
Notas: [1] Significativo a 5%.
[2] Significativo a 1%.

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, ocupam 4% da amostra, com dezessete respondentes.

A média das paraestatais é ligeiramente superior 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, prejudicando a avaliação.

As entidades que compõem a função essencial à Justiça, à Defensoria Pública da União, à Advocacia-Geral da União, ao Conselho Nacional do Ministério Público e ao 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 TCU, 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 a atenção essa posição, considerando que se trata do poder responsável pela aprovação e pela fiscalização do orçamento público.

O teste aplicado para natureza jurídica e para área temática retornou ser 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", a qual tem somente uma observação, com índice de 0,71, as duas maiores médias e medianas pertencem justamente às empresas públicas e às sociedades de economia 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 onze das catorzes mais bem pontuadas no índice, por outro lado, figuram com sete entre as dez mais mal classificadas. Soma-se a isso o fato de representarem 39% das observações, dificultando 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 comparada à dos 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 dez mais mal classificadas, quatro são conselhos profissionais. Uma curiosidade desse tópico é que a mais bem classificada entre os conselhos profissionais é o Conselho Federal de Contabilidade, com índice de 0,97, enquanto o Conselho Federal de Administração figura na outra extremidade, com índice de 0,04.

Entre 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.

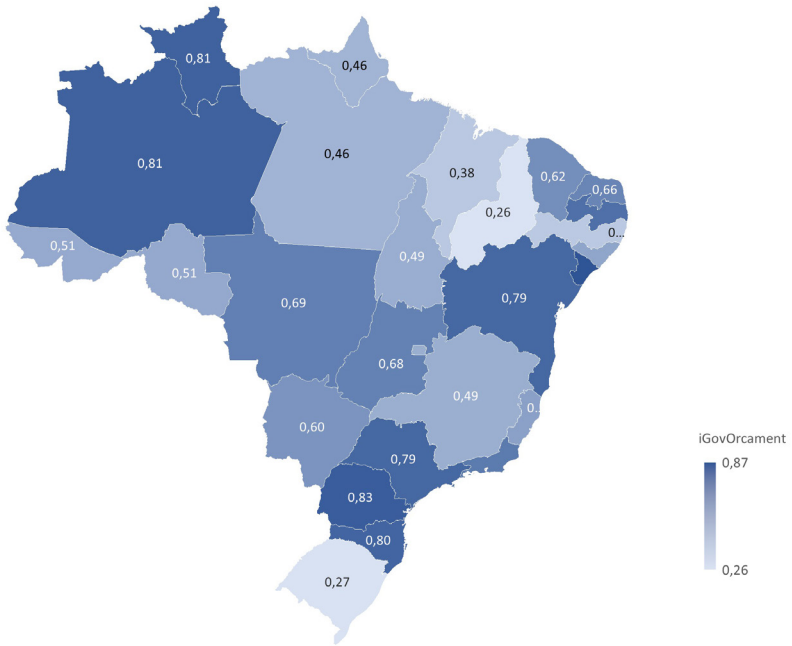
Conforme destacado anteriormente, o TRT de Sergipe foi o mais bem posicionado no *ranking* do iGovOrcament, com o índice de 0,87, seguido pelo TRT do Paraná, com o índice de 0,83, e pelo TRT do Amazonas e de Roraima, ambos com 0,81.

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-se 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 no 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 com tamanho do regional, conforme se depreende da figura 1.

FIGURA 1
iGovOrcamen dos TRTs



Fonte: TCU (2021).
Elaboração dos autores.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os resultados evidenciam que, embora os TRTs compartilhem o mesmo arcabouço normativo e estejam sob a coordenação do CSJT, há significativa heterogeneidade nos níveis de governança orçamentária entre eles. A média de 0,60 e a ampla variação dos índices, de 0,19 a 0,87, indicam que fatores institucionais internos, práticas de gestão e modelos de governança adotados localmente influenciam decisivamente os resultados.

A posição destacada do TRT da 20ª Região/SE (índice 0,87) e a baixa pontuação do TST (0,19) ilustram extremos que demandam análises qualitativas complementares. A concentração das melhores pontuações em entidades da administração indireta e o bom desempenho de empresas públicas e de sociedades de economia mista sugerem que ambientes normativos mais exigentes e estáveis contribuem para melhores práticas de governança.

Tais evidências apontam para a necessidade de ações específicas no âmbito da Justiça do Trabalho, como: i) aprofundamento da análise dos fatores de sucesso dos TRTs com melhor desempenho; ii) disseminação das práticas mais efetivas entre os demais tribunais; e iii) revisão dos mecanismos de supervisão orçamentária exercidos pelo CSJT, com vistas a promover maior equidade, eficiência e institucionalização da governança orçamentária em todo o sistema.

Como limitações, o presente trabalho apresentou uma análise direcionada somente aos TRTs, utilizando-se de análises quantitativas do iGovOrcament, elaborado e divulgado pelo TCU. Como oportunidades para pesquisas futuras, destaca-se a relevância em investigar os demais aspectos de governança avaliados pelo TCU, seja dos tribunais ou dos demais órgãos avaliados. Ademais, entende-se que seriam oportunas pesquisas em profundidade, buscando-se compreender os fatores determinantes do desempenho dos desdobramentos da governança pública.

REFERÊNCIAS

BANCO MUNDIAL. **Governança e a lei**: relatório de desenvolvimento mundial 2017 – mensagens principais. Washington: Banco Mundial, 2017. Disponível em: https://openknowledge.worldbank.org/server/api/core/bitstreams/437e9e12-4abd-5f22-a556-811be1292006/content.

BARCELOS, C. L. K. **Governança orçamentária e mudança institucional**: o caso da Norma Geral de Direito Financeiro – Lei nº 4.320/64. Tese (Doutorado em Administração) – Programa de Pós-Graduação em Administração, Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de Brasília, Brasília, 2012.

BEVIR, M. Governança democrática: uma genealogia. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 19, n. 39, p. 103-114, 2011.

BIJOS, P. R. S. **Governança orçamentária**: uma relevante agenda em ascensão. Brasília: Senado Federal, 2014. (Orçamento em Discussão, n. 12).

BORGES, A. C. C. S. **Governança orçamentária e gasto público no Brasil**: uma abordagem institucional do processo de definição da despesa em âmbito federal. 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, L. F.; RODRIGUES, J. M. (org.). **Governança orçamentária no Brasil**. Rio de Janeiro: Ipea, 2022. p. 33-57.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm.

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. Acesso em: 31 jul. 2023.

BRASIL. Casa Civil da Presidência da República. **Guia da política de governança pública**. Brasília: Casa Civil da Presidência da República, 2018. Disponível em: https://www.gov.br/casacivil/pt-br/assuntos/downloads/guia-da-politica-de-governanca-publica/view.

BRASIL. Ministério do Planejamento e Orçamento. Secretaria de Orçamento Federal. **Manual técnico de orçamento**. Brasília: MPO, 2023.

COUTO, L. F.; RODRIGUES, J. M. (org.). **Governança orçamentária no Brasil**. Rio de Janeiro: Ipea, 2022.

FILC, G.; SCARTASCINI, C. Budgetary Institutions. *In*: LORA, E. (ed.). **The state of state reform in Latin America**. Palo Alto; Washington: Stanford University Press; The World Bank; The Inter-American Development Bank, 2007. Disponível em: https://publications.iadb.org/en/state-state-reform-latin-america.

GISSELQUIST, R. M. **Good governance as a concept, and why this matters for development policy**. Helsinki: UNU-Wider, 2012. (Working Paper, n. 2012/30). Disponível em: https://www.wider.unu.edu/sites/default/files/wp2012-030.pdf.

IFAC – INTERNATIONAL FEDERATION OF ACCOUNTANTS; CIPFA – CHARTERED INSTITUTE OF PUBLIC FINANCE AND ACCOUNTANCY. **International framework**: good governance in the public sector. Nova York: IFAC; CIPFA, 2014.

MIOT, H. A. Avaliação da normalidade dos dados em estudos clínicos e experimentais. **Jornal Vascular Brasileiro**, v. 16, n. 2, p. 88-91, jun. 2017.

MORENO, L. Z.; MORCILLO, A. M. **Comparação de três ou mais grupos independentes**: teste de Kruskal-Wallis. Campinas: Unicamp, 2019. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/338165841_Teste_de_Kruskal-Wallis_-_Comparacao_de_tres_ou_mais_grupos_independentes. Acesso em: 3 ago. 2023.

OECD – ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **Recommendation of the Council on budgetary governance**. Paris: OECD Publishing, 2015.

OECD – ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **Policy framework on sound public governance**: baseline features of governments that work well. Paris: OECD Publishing, 2020. Disponível em: https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2020/12/policy-framework-on-sound-public-governance_931b05fc/c03e01b3-en.pdf.

RUBIN, I. S. **The politics of public budgeting**: getting and spending, borrowing and balancing. 9. ed. Washington: CQ Press, 2006.

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, L. F.; RODRIGUES, J. M. (org.). **Governança orçamentária no Brasil**. Rio de Janeiro: Ipea, 2022. p. 105-132.

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

Data da submissão em: 2 set. 2024.

Primeira decisão editorial em: 6 mar. 2025.

Última versão recebida em: 27 abr. 2025.

Aprovação final em: 7 maio 2025.