



**República Federativa do Brasil Ministério da Educação
Fundação Universidade Federal do Mato Grosso do Sul
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO E NEGÓCIOS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA EM REDE
NACIONAL – PROFIAP**

JOÃO SEVERIANO DE ALMEIDA NETTO

**SERVIDORES PÚBLICOS REQUISITADOS PELA JUSTIÇA ELEITORAL: UMA
ANÁLISE DO PERFIL E COMPETÊNCIAS NECESSÁRIAS AO ATENDIMENTO
DAS DEMANDAS INSTITUCIONAIS EM 2025**

Campo Grande/MS

2026



**República Federativa do Brasil Ministério da Educação
Fundação Universidade Federal do Mato Grosso do Sul
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO E NEGÓCIOS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA EM REDE
NACIONAL – PROFIAP**

JOÃO SEVERIANO DE ALMEIDA NETTO

**SERVIDORES PÚBLICOS REQUISITADOS PELA JUSTIÇA ELEITORAL: UMA
ANÁLISE DO PERFIL E COMPETÊNCIAS NECESSÁRIAS AO ATENDIMENTO
DAS DEMANDAS INSTITUCIONAIS EM 2025**

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede Nacional – PROFIAP – realizado na Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, como requisito à obtenção do título de Mestre em Administração Pública.

Orientadora: Prof. Dra. Luciane Cristina Carvalho

Campo Grande/MS

2026

NETTO, João Severiano de Almeida. SERVIDORES PÚBLICOS REQUISITADOS PELA JUSTIÇA ELEITORAL: uma análise do perfil e competências necessárias ao atendimento das demandas institucionais. 2025. Trabalho de Conclusão Final (Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede Nacional) – Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS), Campo Grande/MS, 2025.

É concedida à Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS) permissão para reproduzir cópias desta dissertação de mestrado para propósitos acadêmicos e científicos. O autor reserva para si todos os direitos autorais de publicação. Nenhuma parte desta dissertação de mestrado pode ser reproduzida sem a autorização por escrito do autor. Citações são estimuladas, desde que citada a fonte.

Campo Grande/MS

2026

JOÃO SEVERIANO DE ALMEIDA NETTO

**SERVIDORES PÚBLICOS REQUISITADOS PELA JUSTIÇA ELEITORAL: UMA
ANÁLISE DO PERFIL E COMPETÊNCIAS NECESSÁRIAS AO ATENDIMENTO
DAS DEMANDAS INSTITUCIONAIS**

O Trabalho de Conclusão Final, apresentado por JOÃO SEVERIANO DE ALMEIDA NETTO, ao Programa de Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede Nacional - PROFIAP – realizado na Universidade Federal de Mato Grosso do Sul - UFMS, como requisito para o título de Mestre em Administração Pública, obteve o conceito _____.

BANCA EXAMINADORA

Profa. Dra. Luciane Cristina Carvalho
Universidade Federal de Mato Grosso do Sul
(Orientadora)

Prof. Dr.
Universidade
(Membro interno)

Prof. Dr.
Universidade
(Membro externo)

AGRADECIMENTOS

A jornada do Mestrado em Administração Pública em Rede Nacional – PROFIAP se encerra, mas a gratidão por aqueles que a tornaram possível é permanente. Este trabalho é o resultado de um esforço que transcende o individual, e por isso, dedico este espaço a todos que estiveram ao meu lado.

Em primeiro lugar, a Deus, pela força, resiliência e amparo inabalável em cada etapa deste percurso.

À minha família, meu porto seguro e fonte inesgotável de amor e motivação, por compreenderem minha ausência e por me apoiarem integralmente neste desafio.

Aos meus colegas de trabalho do Tribunal Regional Eleitoral de Mato Grosso do Sul (TRE-MS), que generosamente dedicaram seu tempo e experiência ao participarem da pesquisa. Suas contribuições foram a base empírica e a alma deste estudo, tornando a análise das demandas institucionais rica e fidedigna.

A todos os professores do Programa de Pós-Graduação em Administração Pública em Rede Nacional – PROFIAP, pela excelência e pela partilha de conhecimentos que expandiram minha visão sobre a gestão pública e o serviço à sociedade.

Aos colegas de trabalho, Márcio Dias de Assis e Elza Ferreira Rodrigues, que me incentivaram a todo instante, durante esta pesquisa.

Por fim, e de forma especial, à Professora Doutora Luciane Cristina Carvalho, por seu incansável trabalho de orientação, que se revelou não apenas técnico, mas profundamente humano. Sua paciência, rigor científico e, acima de tudo, o valioso incentivo em momentos de dúvida, quando cheguei a pensar em desistir, foram cruciais para a superação. Receba minha sincera gratidão por suas contribuições fundamentais ao término do texto, que elevam a qualidade desta Dissertação.

RESUMO

O presente estudo tem por objetivo analisar o perfil e as competências dos servidores requisitados do TRE/MS, investigando os fatores motivacionais que sustentam sua permanência na Justiça Eleitoral. Inserido na linha de pesquisa de Gestão Pública, o trabalho utiliza o enquadramento teórico da Governança Eleitoral (especificamente o nível de *Rule Application*) e teorias de motivação no serviço público, contribuindo para a compreensão da gestão de forças de trabalho híbridas em órgãos federais. A metodologia adotada foi de natureza aplicada e descritiva, utilizando abordagem mista que combinou análise documental jurídica e *survey* com 120 servidores. Os resultados revelam um quadro de pessoal com alta qualificação (nível superior/pós-graduação) que, apesar da remuneração inferior do órgão de origem, mantém-se na função devido a fatores intrínsecos (senso de competência e cidadania) e à qualidade do ambiente organizacional. A originalidade/relevância reside no diagnóstico inédito do "contrato psicológico" que viabiliza a operação eleitoral local, expondo a fragilidade do vínculo temporário legal frente à necessidade permanente de expertise. As contribuições práticas evidenciam impactos reais nas esferas organizacional e de políticas públicas: propõe-se a alteração legislativa para permitir a requisição por prazo indeterminado e a implementação de processos seletivos internos. Tais medidas visam garantir a manutenção da memória técnica e a sustentabilidade econômica da Justiça Eleitoral, evitando o custo proibitivo da substituição total por servidores efetivos.

Palavras-chave: Justiça Eleitoral, Cartórios Eleitorais, Servidores Requisitados, Perfil Profissional.

ABSTRACT

This study aims to analyze the profile and competencies of requisitioned civil servants at the Regional Electoral Court of Mato Grosso do Sul (TRE/MS), investigating the motivational factors sustaining their retention within the Electoral Justice system. Situated within the Public Management research line, the work employs the theoretical framework of Electoral Governance (specifically the *Rule Application* level) and public service motivation theories, contributing to the understanding of hybrid workforce management in federal agencies. The methodology adopted was applied and descriptive in nature, utilizing a mixed-methods approach that combined legal document analysis and a survey involving 120 civil servants. The results reveal a highly qualified workforce (undergraduate/graduate level) that, despite lower remuneration from their agency of origin, remains in the role due to intrinsic factors (sense of competence and citizenship) and the quality of the organizational environment. The study's originality and relevance lie in the unprecedented diagnosis of the "psychological contract" enabling local electoral operations, exposing the fragility of the temporary legal bond in the face of a permanent need for expertise. Practical contributions highlight real impacts in the organizational and public policy spheres: legislative changes are proposed to allow for indefinite requisition periods, alongside the implementation of internal selection processes. These measures aim to ensure the preservation of technical memory and the economic sustainability of Electoral Justice, avoiding the prohibitive cost of total replacement by permanent career staff.

Keywords: Electoral Justice, Electoral Bureaus, Requisitioned Civil Servants, Professional Profile.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Níveis de governança eleitoral	34
Quadro 2 – Evolução legislativa acerca dos servidores requisitados pela JE.....	38
Quadro 3 – Distribuição quantitativa dos servidores requisitados, por Estado e órgão de origem	41
Quadro 4 – Estudos encontrados acerca do tema.....	42
Quadro 5 – Perguntas do questionário da pesquisa.....	43
Quadro 6 – Classificação das áreas e atividades de acordo com o DFT.....	47
Quadro 7 – Categorização das atividades realizadas pelos servidores requisitados.....	63
Quadro 8 – Sugestões apresentadas pelos servidores requisitados.....	65

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Dados sociodemográficos	50
Gráfico 2 – Dados socioprofissionais.....	51
Gráfico 3 – Dados da relação servidor requisitado x Justiça Eleitoral	52
Gráfico 4 – Dados Subjetivos	54
Gráfico 5 – Distribuição da escolaridade por gênero	56

LISTA DE ABREVIATURAS

ASE - Atualização de Situação do Eleitor
CEP - Comitê de Ética em Pesquisa
CLT - Consolidação das Leis do Trabalho
CONASE - Sistema de Correção de Códigos ASE
DFT - Dimensionamento da Força de Trabalho
DJE - Diário da Justiça Eletrônico
ELO - Sistema Eletrônico de Alistamento Eleitoral
EMB - Electoral Management Board
GRU - Guia de Recolhimento da União
INFODIP - Sistema de Informações de Direitos Políticos
JE - Justiça Eleitoral
LRF - Lei de Responsabilidade Fiscal
NAP - Nova Administração Pública
NPM - New Public Management
ODIN - Sistema ODIN
OE - Organismo Eleitoral
PAE - Posto de Atendimento Eleitoral
PJe - Processo Judicial Eletrônico
PROFIAP - Programa de Pós-Graduação em Administração Pública em Rede Nacional
RAE - Requerimento de Alistamento Eleitoral
RJU - Regime Jurídico Único
SAPF - Sistema SAPF
SEI - Sistema Eletrônico de Informações
SGIP - Sistema de Gerenciamento de Informações Partidárias
SICEL - Sistema de Inspeções e Correições Eleitorais
SICO - Sistema de Informações de Contas
SOS-SAF - Sistema de abertura de chamados administrativos

SPCA - Sistema de Prestação de Contas Anuais Partidárias

SPCE - Sistema de Prestação de Contas Eleitorais

TCLE - Termo de Consentimento Livre e Esclarecido

TCU - Tribunal de Contas da União

TRE/MS - Tribunal Regional Eleitoral de Mato Grosso do Sul

TREs - Tribunais Regionais Eleitorais

TSE - Tribunal Superior Eleitoral

UFMS - Universidade Federal de Mato Grosso do Sul

UNB - Universidade de Brasília

VVFoto - Verificação de dados de candidato

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	14
1.1 PROBLEMA DE PESQUISA	16
1.2 OBJETIVOS	17
1.2.1 Objetivo geral	17
1.2.2 Objetivos específicos	17
1.3 JUSTIFICATIVA E RELEVÂNCIA DA PESQUISA	18
1.4 ESTRUTURA DO TRABALHO	20
2 REFERENCIAL TEÓRICO E NORMATIVO..	21
2.1 AGENTES PÚBLICOS E SERVIDORES PÚBLICOS CIVIS	21
2.2 A SUBJETIVIDADE DO SERVIDOR PÚBLICO NO ESTADO INSTITUCIONALISTA	23
2.3 CONCEITOS DE GOVERNANÇA ELEITORAL	32
2.4 REVISÃO DA LITERATURA	36
2.4.1 A evolução histórico-legislativa do instituto da requisição de servidores pela justiça eleitoral	36
2.4.2 Estudos sobre servidores requisitados pela justiça eleitoral	39
3 ASPECTOS METODOLÓGICOS.	43
4 ANÁLISE SITUACIONAL	49
4.1 ANÁLISE DOS DADOS SÓCIO DEMOGRÁFICOS	50
4.2 ANÁLISE DOS DADOS SOCIOPROFISSIONAIS RELATIVOS À RELAÇÃO DO SERVIDOR COM SEU ÓRGÃO DE ORIGEM	51
4.3 ANÁLISE DOS DADOS RELATIVOS À RELAÇÃO DO SERVIDOR COM A JUSTIÇA ELEITORAL	52
4.4 ANÁLISE DOS DADOS SUBJETIVOS COLETADOS	53
4.5 CATEGORIZAÇÃO DAS ATIVIDADES REALIZADAS PELOS SERVIDORES REQUISITADOS	59
4.6 SUGESTÕES APRESENTADAS PELOS SERVIDORES REQUISITADOS.....	65

5 RECOMENDAÇÕES.....	65
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	68
REFERÊNCIAS	70
APÊNDICE A: TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO (TCLE)	75
APÊNDICE B: FORMULÁRIO DE PERGUNTAS	77

1 INTRODUÇÃO

A Justiça Eleitoral Brasileira é um ramo especial do Poder Judiciário Federal brasileiro, responsável por organizar, regulamentar, fiscalizar e proclamar os resultados dos processos de escolha, pelo povo, de seus representantes políticos (Brasil, 1988). Suas atribuições são constitucionais e englobam funções normativas, administrativas e jurisdicionais, fundamentais à preservação da continuidade Estado Democrático de Direito (Moraes, 2022).

Sua origem remonta ao ano de 1932, com a criação dos Tribunais Regionais Eleitorais, e do Tribunal Superior Eleitoral pelo Governo Provisório de Getúlio Vargas, através do Decreto nº. 21.076 de 24 de fevereiro, cujas normas estabelecem a estrutura e organização da Justiça Eleitoral que perduram até os dias de hoje. (Brasil, 1932).

O Tribunal Superior Eleitoral (TSE), instância máxima da Justiça Eleitoral, é responsável por assegurar a uniformidade na aplicação da legislação eleitoral pelos Tribunais Regionais Eleitorais (TREs) e Juízes Eleitorais. Os TREs são compostos por Desembargadores e Juízes escolhidos dentre os magistrados de direito do Poder Judiciário Federal e Estadual. Essa configuração proporciona uma interação entre o sistema judiciário e a administração eleitoral, permitindo que decisões locais sejam tomadas por profissionais com conhecimento da realidade regional. Tal estrutura descentralizada facilita a adaptação às peculiaridades de cada Estado, promovendo uma maior eficácia na gestão eleitoral (Mello, 2020).

Ao longo de quase um século de existência, a Justiça Eleitoral consolidou-se como uma instituição estatal, cuja composição é um signo da união de agentes oriundos de outros órgãos públicos (Brasil, 1932; Martins Filho, 1999). Isso porque a jurisdição eleitoral de primeira instância é prestada por juízes estaduais, e de segunda instância, por desembargadores dos Tribunais de Justiça, juízes federais e advogados indicados pela Ordem dos Advogados do Brasil (Brasil, 1988).

Os juízes eleitorais são responsáveis por uma gama de atividades, incluindo a supervisão de eleições, a análise de registros de candidaturas e a resolução de conflitos eleitorais. Tais funções exigem não apenas conhecimento técnico, mas também uma compreensão das dinâmicas sociais e políticas locais. A inclusão de

juízes de direito nesse papel pode ser vista como uma forma de fortalecer a legitimidade da Justiça Eleitoral, uma vez que esses profissionais têm um vínculo direto com a comunidade em que atuam (Silva, 2019).

De forma semelhante, os serviços eleitorais administrativos são prestados por servidores efetivos do quadro próprio dos Tribunais Eleitorais, com o apoio de servidores cedidos pela União, Estados e Municípios. De acordo com o artigo 365 do Código Eleitoral Brasileiro “*o serviço eleitoral prefere a qualquer outro, é obrigatório e não interrompe o interstício de promoção dos funcionários para ele requisitado*” (Brasil, 1965, p. 140). A requisição de servidores, no âmbito da Justiça Eleitoral, é um instituto jurídico que tem por finalidade assegurar a disponibilidade de força de trabalho suficiente para a execução de todas as tarefas exigidas para a entrega do processo eleitoral à população.

Segundo os números levantados pelo Tribunal Superior Eleitoral em junho de 2023, em média, considerando todos os Tribunais Regionais Eleitorais do país, os servidores requisitados de outros órgãos respondem por 30,17% (trinta vírgula dezessete por cento) da força total de trabalho da Justiça Eleitoral, o que representa 9.121 (nove mil, cento e vinte um) agentes públicos (Brasil, 2023).

No âmbito do Tribunal Regional Eleitoral de Mato Grosso do Sul, cerca de 40% (quarenta por cento) da força total de trabalho é formada por servidores requisitados de outros órgãos, percentual que, por si só, evidencia a importância do papel que desempenham na entrega do serviço público prestado (Azevedo, 2023).

A utilização de servidores requisitados pelos Tribunais Regionais Eleitorais, oriundos da União, Estados e Municípios é uma prática histórica que garantiu a disponibilidade de mão de obra qualificada e experiente para a execução das atividades eleitorais (Ferreira, 2021)

Este trabalho foi realizado num momento em que a Justiça Eleitoral enfrenta o desafio de manter em seus quadros a força de trabalho oriunda desses servidores. Restrições orçamentárias e financeiras têm dificultado a efetivação da cedência pelos órgãos de origem, e restrições legais, apontadas pelo Tribunal de Contas da União, limitam o prazo de suas permanências no quadro de pessoal (Brasil, 2011).

1.1 PROBLEMA DE PESQUISA

A Justiça Eleitoral Brasileira enfrenta hoje um paradoxo operacional: sua estrutura permanente depende essencialmente de mão de obra temporária. Cerca de 30% de sua força de trabalho nacional e 40% no TRE/MS são compostos por servidores requisitados de outros órgãos públicos, evidenciando uma falha estrutural no dimensionamento de seu quadro efetivo. Essa dependência, embora historicamente justificada, coloca em risco a estabilidade e a eficiência do sistema eleitoral, especialmente em um contexto de crescente judicialização da política e de ataques à legitimidade das urnas.

Conquanto o Código Eleitoral estabeleça que a requisição de servidores pela Justiça Eleitoral deve ser temporária e sazonal, a demanda por esses servidores revelou-se permanente, inclusive em anos não eleitorais. O problema central reside na incompatibilidade entre a natureza temporária da requisição (prevista no Código Eleitoral) e a demanda perene por esses servidores. Enquanto a lei limita a permanência de forma sazonal, as atividades eleitorais exigem continuidade, não apenas durante os ciclos bienais eleitorais.

Essa contradição gera instabilidade administrativa, com rotatividade excessiva, perda de expertise e fragilização dos cartórios eleitorais, que dependem de conhecimento acumulado para lidar com processos complexos, como fiscalização de campanhas e resolução de conflitos jurisdicionais.

O problema não é apenas administrativo, mas político-institucional. A desconfiança generalizada nas instituições e os recentes questionamentos à lisura das eleições tornam a eficiência da Justiça Eleitoral um pilar da democracia. Se a rotatividade de servidores levar a falhas processuais — como atrasos na apuração ou inconsistências em registros de candidaturas — o custo político pode ser irreparável, alimentando narrativas de fraude e deslegitimação.

A escassez de pesquisas acadêmicas sobre o tema aprofunda a crise. Enquanto a literatura discute amplamente a jurisdição eleitoral, poucos estudos analisam o perfil e as condições de trabalho dos requisitados, deixando lacunas para políticas públicas baseadas em evidências. Sem dados robustos sobre motivações, desafios e desempenho desses servidores, as soluções propostas tendem a ser

ineficazes.

Do ponto de vista orçamentário, a substituição total dos requisitados por concursados se mostra economicamente inviável. Estudos indicam que essa medida geraria um custo adicional de R\$937 milhões/ano, incompatível com os limites da Lei de Responsabilidade Fiscal. Alternativas como terceirização ou automação de processos esbarram em resistências jurídicas e operacionais, deixando a Justiça Eleitoral em um impasse para manter a qualidade dos serviços sem ampliar gastos ou violar normas.

Diante da dependência histórica da Justiça Eleitoral, em relação à força de trabalho obtida a partir dos servidores requisitados de outros órgãos, surge a seguinte questão de pesquisa: quais são as competências e entregas relacionadas aos servidores requisitados, essenciais à continuidade da prestação dos serviços eleitorais?

1.2 OBJETIVOS

1.2.1 Objetivo geral

O objetivo geral do presente estudo é realizar um diagnóstico das razões pelas quais o Tribunal Regional Eleitoral de Mato Grosso do Sul (TRE-MS) tem encontrado dificuldades na manutenção dos servidores requisitados em seu quadro de pessoal. O levantamento dos dados secundários foi realizado no período compreendido entre novembro de 2024 e maio de 2025, e dos dados primários, durante o mês de junho de 2025.

1.2.2 Objetivos específicos

- a. Descrever os fatores intrínsecos e extrínsecos que motivam os servidores requisitados a permanecerem atuando nos Cartórios Eleitorais do TRE/MS.
- b. Identificar as tarefas por eles realizadas, relacionando-as às respectivas entregas, conforme a classificação constante no sistema de Dimensionamento da Força de Trabalho – DFT, desenvolvido pela

Universidade de Brasília - UNB e adotado no âmbito da Justiça Eleitoral pela Portaria TSE nº 190/19.

- c. Aplicar questionário de dados sociodemográficos e econômicos básicos aos servidores públicos requisitados que trabalham nos Cartórios Eleitorais do Tribunal Regional Eleitoral de Mato Grosso do Sul
- d. Sugerir um Plano de Ação que aponte soluções aos problemas decorrentes da dificuldade de manutenção dos servidores requisitados no quadro de pessoal da Justiça Eleitoral como um todo.

1.3 JUSTIFICATIVA E RELEVÂNCIA DA PESQUISA

A requisição de servidores públicos para integrarem o quadro de pessoal dos Tribunais Eleitorais é um instituto jurídico-administrativo previsto na Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965, que visa assegurar a força de trabalho necessária à continuidade da prestação dos serviços eleitorais, uma vez que o número de servidores efetivos do quadro da Justiça Eleitoral é insuficiente para a execução de todas as tarefas relacionadas à realização das eleições.

As restrições de pessoal e orçamentárias enfrentadas pelos órgãos cedentes, e ainda, as restrições legais impostas pelo Tribunal de Contas da União - TCU, relativas ao tempo de permanência desses servidores no quadro de pessoal da Justiça Eleitoral, têm dificultado a manutenção e efetivação de novas requisições, de modo que o Tribunal Superior Eleitoral tem orientado os Tribunais Regionais Eleitorais, a implementarem medidas voltadas à redução da dependência dos servidores requisitados, para realização dos serviços eleitorais.

As soluções até o momento cogitadas apontam para a substituição dos requisitados por servidores efetivos aprovados mediante aprovação em concurso público. Todavia, o estudo realizado por Azevedo (2023), demonstra que a implementação dessa medida, causaria um aumento anual de R\$ 937.000.000 (novecentos e trinta e sete milhões) de reais nas despesas com pessoal, o que se apresenta impossível frente aos limites de gastos previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

Neste cenário de recursos humanos e financeiros escassos, a manutenção dos servidores requisitados no quadro de pessoal da Justiça Eleitoral revela-se um

desafio crescente e atual. A ausência desse grupo de servidores comprometeria a entrega dos serviços atualmente oferecidos à população. O funcionamento eficaz da Justiça Eleitoral é de interesse direto de toda a sociedade Brasileira, porquanto a qualidade e credibilidade do processo eleitoral estão diretamente relacionados à estabilidade democrática (Brasil, 2023).

Os dados sociodemográficos desempenham um papel crucial no planejamento estratégico e na tomada de decisões. A compreensão detalhada de como a população está distribuída por idade e gênero, por exemplo, é vital para compreender os impactos das variáveis no comportamento social e formular e implementar políticas de gestão de pessoal direcionadas. Compreender o papel institucional representado por tais servidores junto à Justiça Eleitoral é fundamental para estabelecer o paradigma de criação de soluções ao problema apresentado.

A identificação das entregas realizadas, bem como o exame dos dados relativos ao perfil e fatores motivacionais pode trazer achados importantes ao desenvolvimento de soluções não só para a Justiça Eleitoral, mas também, para outras instituições que enfrentam desafios similares.

A pesquisa será importante porque busca soluções para um entrave administrativo atual e relevante para o funcionamento da Justiça Eleitoral. A necessidade da presença dos servidores públicos requisitados nos Cartórios Eleitorais é permanente, porém, nos termos da Lei, a requisição deve ser temporária. Como conjugar, nesse caso, a necessidade permanente e essencial da força de trabalho do servidor requisitado perante os Cartórios Eleitorais, com a natureza temporária do instituto da requisição, estabelecido pela Lei?

A resposta da pergunta exige o estudo do contexto histórico-institucional no qual está inserida a figura do servidor requisitado pela Justiça Eleitoral. Exige, ainda, o levantamento e análise dos dados grupais, comuns e singulares, da população em pesquisa, essenciais para se conhecer o perfil e as competências ideais para a execução das tarefas envolvidas. Espera-se, dessa forma, descobrir a melhor medida para resolver o conflito estabelecido entre a necessidade administrativa e a norma jurídica.

1.4 ESTRUTURA DO TRABALHO

A presente dissertação está estruturada em cinco capítulos encadeados logicamente para proporcionar a compreensão do problema de pesquisa, o embasamento teórico, o percurso metodológico e a análise dos dados obtidos. A organização do trabalho obedece à seguinte disposição:

A Introdução apresenta a contextualização da Justiça Eleitoral e do instituto da requisição de servidores. Neste capítulo, são delimitados o Problema de Pesquisa, focado no paradoxo entre a temporariedade legal e a necessidade permanente da força de trabalho requisitada, e os Objetivos (geral e específicos) que nortearam o estudo. Também é apresentada a Justificativa e Relevância, destacando a importância econômica e operacional desses servidores para a manutenção da democracia.

O capítulo dois fornece o lastro conceitual necessário para a análise. Ele aborda as distinções entre agentes e servidores públicos, discute a subjetividade do servidor no contexto do Estado Institucionalista, explora as teorias da motivação no serviço público (fatores intrínsecos e extrínsecos) e define o modelo de Governança Eleitoral Brasileiro, especificamente o nível de *Rule Application*.

A seguir, o estudo traça a evolução histórico-legislativa do instituto da requisição, desde o Código Eleitoral de 1932 até as resoluções mais recentes. Além disso, apresenta o estado da arte através de estudos recentes sobre o tema, evidenciando as lacunas existentes e os desafios orçamentários relacionados à substituição dessa força de trabalho.

No capítulo quatro, apresenta-se o percurso investigativo adotado, caracterizado por uma abordagem mista (quantitativa e qualitativa), de natureza exploratória e descritiva, detalha o universo da pesquisa, o instrumento de coleta de dados (questionário estruturado) e os métodos utilizados para o cálculo da amostra e análise das informações.

O capítulo cinco dedica-se à interpretação dos dados coletados junto aos servidores requisitados. O capítulo divide-se em subseções que analisam os dados sociodemográficos, os dados socioprofissionais e a relação com o órgão de origem, bem como os dados subjetivos e motivacionais que influenciam a permanência no TRE-MS.

A Categorização das Atividades exercidas pelos servidores requisitados foi tratada num tópico específico focando a descrição funcional das tarefas desempenhadas pelos requisitados. Utiliza a taxonomia do Sistema de Dimensionamento da Força de Trabalho (DFT) para classificar as atividades em três eixos: Administrativa, Judiciária e de Pleito Eleitoral, demonstrando a polivalência e a importância estratégica desses servidores.

A parte final do trabalho está dividida em dois momentos. Primeiramente, são compiladas as sugestões apresentadas pelos próprios servidores para a melhoria do vínculo e a viabilização de sua permanência. Por fim, as considerações finais sintetizam os achados da pesquisa, reafirmando a tese do "contrato psicológico" e propondo soluções práticas e legislativas para mitigar a insegurança jurídica e garantir a continuidade do serviço eleitoral.

2 REFERENCIAL TEÓRICO E NORMATIVO

A fundamentação teórica desta pesquisa abordará quatro temas centrais ao objeto do estudo: considerações sobre os agentes e servidores públicos; o papel do servidor público no contexto do Estado Institucionalista; a Administração Pública Gerencial; a motivação do servidor público; e o modelo de Governança Eleitoral Brasileiro.

Essa abordagem teórica serve de lastro ao levantamento dos dados sociodemográficos e econômicos dos servidores requisitados pela Justiça Eleitoral, fundamentais ao diagnóstico situacional que se objetiva alcançar.

2.1 AGENTES PÚBLICOS E SERVIDORES PÚBLICOS CIVIS.

A análise desenvolvida neste capítulo demonstra a complexidade do regime jurídico aplicável aos agentes e servidores públicos. A correta compreensão das diferentes categorias e formas de provimento é essencial tanto para a administração pública quanto para os próprios servidores, garantindo a observância dos princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade e eficiência.

A administração pública brasileira conta com diferentes categorias de colaboradores que atuam na consecução dos interesses coletivos. Segundo a

doutrina especializada, o conceito de agente público é amplo, abrangendo "todas as pessoas físicas que exercem funções estatais, temporária ou permanentemente, com ou sem vínculo empregatício" (MEIRELLES, 2020, p. 123). Nesse sentido, Carvalho (2021, p. 45) complementa que a noção de agente público ultrapassa a esfera dos servidores propriamente ditos, incluindo também os agentes políticos e honoríficos.

A expressão 'agentes públicos' é, portanto, empregada em sentido *lato* e genérico, abarcando diversas categorias funcionais. A doutrina tradicional, notadamente na obra clássica de Hely Lopes Meirelles, adota uma classificação quadripartite, dividindo o gênero em: agentes políticos, agentes administrativos, agentes honoríficos e agentes delegados.

A Lei de Improbidade Administrativa (Lei 8.429/92) adota o conceito mais amplo possível de agente público. Para ela, qualquer um que exerça função pública, ainda que sem remuneração e transitoriamente, é agente público e pode responder por improbidade.

Os servidores públicos, em sentido estrito, constituem aqueles que mantêm vínculo formal com o Estado mediante relação estatutária ou contratual. Como observa Di Pietro (2019, p. 210), "a condição de servidor público pressupõe a existência de um liame jurídico específico com a administração, caracterizado por requisitos legais próprios". Essa distinção conceitual é fundamental para compreender o regime jurídico aplicável a cada categoria. A classificação dos servidores públicos obedece a critérios diversos, considerando principalmente a natureza do vínculo, o regime jurídico e a forma de provimento.

A doutrina e a legislação brasileira estabelecem como categorias principais os efetivos, comissionados, temporários, requisitados, celetistas e honoríficos. Os efetivos constituem o núcleo permanente da administração pública, cujo ingresso se dá mediante concurso público sendo regidos pelo regime estatutário. Conforme estabelece a Lei nº 8.112/1990, esses servidores adquirem estabilidade após três anos de estágio probatório (BRASIL, 1990, art. 19). Como explica Meirelles (2020, p. 156), "a efetividade assegura ao servidor a permanência no cargo, protegendo-o contra atos arbitrários e garantindo a continuidade dos serviços públicos".

Os servidores comissionados ocupam cargos de confiança, destinados às funções de direção, chefia e assessoramento. Sua nomeação é discricionária e não

exige concurso público, sendo possível a exoneração ad nutum. Segundo Di Pietro (2019, p. 302), "os cargos comissionados representam instrumentos de flexibilidade administrativa, permitindo ao gestor compor sua equipe de acordo com as necessidades do momento".

Já os servidores temporários são contratados por prazo determinado para atender a necessidades excepcionais da administração, conforme previsto no art. 37, IX, da Constituição Federal. Carvalho (2021, p. 178) alerta que "a contratação temporária não pode ser utilizada para burlar a obrigatoriedade do concurso público, devendo restringir-se a situações comprovadamente transitórias".

Quanto aos servidores públicos requisitados, tema deste estudo, configuram-se como servidores de um órgão ou entidade que são cedidos temporariamente a outra unidade administrativa. A requisição deve observar os requisitos legais estabelecidos no art. 92 da Lei nº 8.112/1990, especialmente quanto ao interesse público e à compatibilidade de funções (BRASIL, 1990), e especialmente, em relação à Justiça Eleitoral deverá observar os preceitos da Lei 6.999/82.

De outra feita, regidos pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), há os servidores celetistas, que mantêm vínculo empregatício com entidades da administração indireta. Como observa Meirelles (2020, p. 189), "o regime celetista aplica-se predominantemente às empresas públicas e sociedades de economia mista, preservando-se o regime estatutário para os órgãos da administração direta".

Por fim, os servidores honoríficos são os cidadãos convocados para funções transitórias e não remuneradas, como no caso dos mesários eleitorais. Di Pietro (2019, p. 215) ressalta que "o caráter honorífico dessas funções decorre de seu aspecto cívico, representando um dever de cidadania".

2.2 A SUBJETIVIDADE DO SERVIDOR PÚBLICO NO ESTADO INSTITUCIONALISTA

Há tempos, o conceito de "instituição" é objeto de estudos das ciências sociais e organizacionais. Um dos primeiros autores a conceituá-la foi Everett Hughes, que se valendo de fundamentos antropológicos propôs que a ideia traduzida pelo termo "instituição", refere-se ao processo de estabelecimento ou

permanência relativa de alguma forma social distinta, definindo-a como um empreendimento social implementado de maneira esperada e permanente (Hughes, 1942). Para Horkheimer & Adorno (1973), a instituição é uma das instâncias intermediárias que insere o indivíduo na sociedade, estabelecendo relações que estão subordinadas à dinâmica social.

A compreensão do papel do servidor público no Estado moderno exige a análise da Teoria Institucionalista, que define o Estado como uma organização jurídica voltada à perenidade e ao interesse social. Segundo Hauriou (1933), a instituição caracteriza-se por uma ideia de obra que se manifesta socialmente e permanece no tempo por meio de uma estrutura jurídica. Nesse cenário, o agente público não é apenas um funcionário, mas o elemento humano que assegura a continuidade dessa "obra" estatal, transcendendo as vontades individuais dos governantes.

No ordenamento jurídico pátrio, essa visão institucional reflete-se na submissão do agente aos princípios da Administração Pública. Conforme Mello (2023), o regime estatutário ao qual o servidor está vinculado visa garantir a impessoalidade e a proteção da função pública contra interesses privados ou partidários, consolidando a ideia de que o servidor pertence à instituição e não à gestão política do momento.

A eficiência e a racionalidade dessa atuação são fundamentadas na estrutura burocrática legal. Weber (1991) sustenta que a dominação legal, exercida por meio de uma burocracia profissional, é o método mais eficaz de gestão, pois garante a previsibilidade e a igualdade de tratamento perante a lei. Di Pietro (2024) reforça essa perspectiva ao destacar que a atuação do servidor deve ser pautada pela legalidade estrita, onde a competência administrativa é um dever-poder exercido em nome da coletividade, visando sempre a finalidade pública.

Por fim, o arcabouço normativo brasileiro, especificamente na Constituição da República Federativa do Brasil (1988), estabelece no Art. 37 as bases para que o servidor atue como garantidor da estabilidade institucional. A estabilidade no cargo, portanto, não deve ser vista como um privilégio, mas como uma garantia de que a máquina pública operará de forma técnica e contínua, independentemente das alternâncias no poder político.

O conceito de servidor público no Estado Contemporâneo está

intrinsecamente ligado à Teoria Institucionalista, que compreende o Estado não apenas como um aparato de poder, mas como uma instituição jurídica e social organizada para a realização do bem comum (Di pietro, 2024).

Sob a ótica do institucionalismo, o servidor público deixa de ser um mero executor de ordens para tornar-se um agente da instituição. Conforme defendido por Maurice Hauriou, um dos precursores desta teoria, a "instituição" é uma ideia de obra ou empresa que se realiza e dura juridicamente no meio social.

Nesse contexto, para Mello (2023), o servidor é o guardião da continuidade administrativa, garantindo que o interesse público prevaleça sobre vontades políticas transitórias. No ordenamento jurídico brasileiro, essa visão é consolidada pelo Regime Jurídico Único (RJU) e pelos princípios expressos no Art. 37 da Constituição Federal de 1988. A estabilidade, frequentemente debatida, é, na verdade, um instrumento institucional que protege o Estado contra o patrimonialismo, assegurando que o servidor sirva à "Instituição Estado" e não ao governante de turno.

O Estado Institucionalista exige do servidor uma aderência estrita à legalidade e à moralidade administrativa. A atuação do agente público é pautada por competências delimitadas pela norma, visando a eficiência e a impessoalidade. A burocracia, no sentido weberiano clássico, é vista como o mecanismo mais racional de exercer a dominação legal, essencial para a previsibilidade e segurança jurídica de uma nação. (Weber, 1994)

Em suma, o servidor público é a personificação da continuidade institucional. Sua função é assegurar que os serviços essenciais e a aplicação das leis ocorram de forma ininterrupta, independentemente das alternâncias de poder, consolidando assim a maturidade democrática e a solidez das instituições.

A administração pública em sentido amplo é o próprio Estado e seus poderes: o Legislativo, o Executivo e o Judiciário. É constituída pelo conjunto de órgãos e entidades que tenham a função de administrar a sociedade na prestação de serviços públicos e de segurança (Ashburner, 1999; Chiavenato, 2008).

O servidor público, como parte das instituições descritas por North (1990), Huntington (1968) e Weber (1946), é essencial para assegurar que o Estado Institucionalista funcione de forma estável e eficiente, promovendo o bem comum e fortalecendo a democracia. Sua atuação, pautada pelos princípios constitucionais e

éticos, é fundamental para consolidar a confiança da sociedade nas instituições públicas.

Segundo Zulian (2018), para compreender o funcionamento de uma instituição, é preciso entender como os indivíduos se portam dentro delas e qual o reflexo destas em suas atitudes e subjetividade. Tal investigação é primordial para se alcançar o objetivo geral da pesquisa que pretende encontrar medidas administrativas viáveis, para estabilizar a relação jurídico-administrativa que envolve o uso do instituto da requisição de servidores pela Justiça Eleitoral.

A subjetividade, enquanto dimensão psíquica, abriga tanto as capacidades necessárias para compreender a funcionalidade organo-gramática de uma organização quanto às potencialidades humanas indispensáveis para a realização do trabalho. É também nesse espaço que se formam novas compreensões, permitindo ao trabalhador lidar de maneira produtiva e satisfatória com a dinâmica organizacional (Gomes, 2011).

É nesse contexto que as pessoas vivenciam, praticam e desenvolvem suas habilidades e competências para enfrentar as eventualidades, previstas ou não, do ambiente de trabalho. Tais desafios têm surgido de formas nunca antes experimentadas, manifestando-se em movimentos imprevisíveis e configurando-se de maneira inédita. (Kaës, 1991)

Incluir pessoas nos processos de Gestão de Pessoas vai muito além de vê-las como meros recursos humanos com habilidades físicas, sociais, de liderança ou mentais. É essencial que cada servidor enxergue a pessoa que ele é, com suas capacidades, deveres e responsabilidades, indo ao trabalho para colaborar e não apenas como uma máquina de desempenho. Além disso, é fundamental que os gestores se vejam como pessoas, com as mesmas necessidades de consideração e atualização que eles identificam nos servidores. Em resumo, isso exige uma nova visão de trabalho, menos hierarquizada e mais solidária nas relações (Gomes, 2011). Partindo dessa análise, adotamos neste estudo as seguintes categorias da subjetividade identificadas pelo referido autor: criatividade, aprendizagem, cognição e absorção tecnológica.

A motivação no ambiente de trabalho é um fenômeno complexo, sem uma teoria única capaz de explicar a ampla variedade de comportamentos observados nas organizações (Frank; Lewis, 2004). Essa complexidade dificulta a definição e

avaliação empírica da motivação no contexto organizacional (Rainey, 2001).

Estudos sobre motivação geralmente classificam as teorias em dois grandes grupos: as teorias das necessidades humanas e as teorias cognitivas. As primeiras, como as de Maslow (1954), Herzberg (1964, 1968) e McClelland (1961), enfatizam a satisfação das necessidades individuais. Já as teorias cognitivas, incluindo a teoria da equidade (Adams, 1963; 1965), a teoria das expectativas (Vroom, 1964) e a teoria da definição de metas (Locke, 1968; Locke e Latham, 1990), destacam o processo pelo qual os indivíduos criam prioridades com base em suas necessidades motivacionais (Rodrigues *et al.*, 2014).

Conforme Santos (2017), estudos comparativos entre os setores público e privado indicam que os servidores públicos tendem a ser mais motivados por fatores intrínsecos, como altruísmo, comportamento pró-social, comprometimento com objetivos institucionais e senso de dever. Esses fatores simbólicos e intrínsecos, como o prazer pelo trabalho e a responsabilidade de servir ao interesse público, desempenham papel central na motivação dos servidores públicos.

Por outro lado, fatores extrínsecos, como salários elevados e benefícios, são relativamente menos importantes para os servidores públicos em comparação aos trabalhadores do setor privado (Bowman, 2010; Crewson, 1997; Houston, 2000; Perry; Hondeghem, 2008; Rainey, 1982).

Neste estudo, adota-se as duas perspectivas de fatores motivacionais: os intrínsecos, relacionados à natureza do trabalho, à realização pessoal e aos aspectos simbólicos do trabalho; e os extrínsecos, vinculados às condições externas do ambiente, como remuneração ou benefícios.

A motivação do servidor público é, portanto, uma variável crucial dentro desse contexto. Servidores motivados tendem a apresentar maior satisfação no trabalho, o que se traduz em menor rotatividade, maior produtividade e melhor qualidade no atendimento ao cidadão (Rodrigues, 2017). A motivação pode ser influenciada por diversos fatores, incluindo o ambiente de trabalho, as oportunidades de desenvolvimento profissional e, crucialmente, a retribuição financeira.

A gestão por competências surge como uma abordagem que visa alinhar as habilidades e capacidades dos servidores às necessidades da administração pública. Esse modelo de gestão reconhece que cada servidor possui um conjunto único de competências que pode ser utilizado para melhorar a performance

organizacional. A identificação e o desenvolvimento dessas competências são essenciais para promover um ambiente de trabalho que valorize o potencial humano e maximize a eficiência dos serviços prestados (Lima, 2021).

A noção de competência tem ganhado destaque nas discussões sobre gestão de pessoas e desenvolvimento organizacional, com importantes contribuições teóricas de autores como Léonard Le Boterf Fleury e Fleury. Le Boterf (2003) define competência como a capacidade de mobilizar saberes e habilidades para lidar com situações complexas, de modo a alcançar os objetivos organizacionais. Para ele, a competência não se limita à soma de conhecimentos e habilidades, mas envolve também a capacidade de agir de maneira apropriada em contextos específicos, considerando tanto os aspectos técnicos, quanto às dimensões interpessoais e sociais. Dessa forma, a competência é vista como um processo dinâmico e contextualizado, em que o indivíduo não apenas aplica seus conhecimentos, mas os utiliza de forma estratégica em diferentes situações.

Fleury e Fleury (2004), por sua vez, adotam uma abordagem complementar à de Le Boterf, destacando a competência organizacional como um fator crítico para o desenvolvimento e a competitividade das empresas. Para essas autoras, as competências são entendidas como um conjunto de capacidades, conhecimentos, habilidades e comportamentos necessários para que uma organização atinja seus objetivos estratégicos. No entanto, elas enfatizam que as competências não devem ser vistas apenas do ponto de vista do indivíduo, mas como algo coletivo e interdependente dentro das organizações. Assim, uma organização competente é aquela que consegue articular as competências individuais de seus membros de forma a criar um ambiente de aprendizagem contínua e inovação.

Le Boterf (2003) também enfatiza a importância do contexto na definição das competências, sugerindo que elas são sempre determinadas pelas exigências específicas do ambiente no qual o indivíduo ou a organização se encontra. Nesse sentido, a competência não é algo fixo ou universal, mas sim algo que deve ser constantemente adaptado às mudanças do mercado, à evolução das tecnologias e às necessidades do público-alvo. Para ele, a competência envolve uma capacidade de adaptação e aprendizagem, sendo crucial para a sustentabilidade e o sucesso a longo prazo de uma organização. A habilidade de transformar problemas em oportunidades, de interagir eficazmente com outros e de tomar decisões éticas são

algumas das qualidades de uma organização competente, segundo sua perspectiva.

Já Fleury e Fleury (2004) vão além ao destacar que as competências organizacionais não são apenas relacionadas à adaptação a um mercado em constante mudança, mas também ao desenvolvimento de capacidades inovadoras. Em resumo, as teorias de Le Boterf e Fleury e Fleury oferecem visões complementares sobre as competências organizacionais, destacando aspectos que vão desde a mobilização de saberes e habilidades no contexto de trabalho até a capacidade das organizações de inovar e se adaptar às demandas de um mercado dinâmico.

As contribuições de Le Boterf enfatizam o caráter dinâmico e contextual das competências, enquanto Fleury e Fleury destacam a importância do aprendizado contínuo e da interdependência das competências individuais dentro da organização. Essas abordagens, juntas, ajudam a compreender a complexidade do conceito de competência, essencial para o desenvolvimento estratégico das organizações no cenário atual.

Os servidores públicos frequentemente enfrentam desafios e pressões que podem afetar sua motivação (Costa, 2020). Portanto, é essencial que a remuneração seja complementada por incentivos não financeiros, como reconhecimento formal, oportunidades de carreira e um ambiente de trabalho positivo (Souza, 2021).

A retribuição financeira é um dos aspectos mais discutidos no âmbito da motivação no serviço público. Embora não seja o único fator motivacional, a remuneração adequada é um elemento fundamental que pode impactar diretamente a satisfação e o desempenho do servidor (Melo, 2022). Uma remuneração justa e competitiva não apenas atrai profissionais qualificados para o serviço público, mas também contribui para a retenção de talentos.

A implementação de políticas de gestão de pessoas que considerem a retribuição financeira como fator motivacional é, portanto, uma responsabilidade dos gestores públicos. Esses líderes devem estar atentos às necessidades e expectativas dos servidores, promovendo um diálogo aberto e transparente que permita entender as demandas e sugestões dos colaboradores (Fernandes, 2019)

No Brasil, conforme Bresser-Pereira (1996), identificam-se três formas de administração pública:

a) Administração patrimonialista: onde o interesse público não era uma prioridade, antecedeu à democracia e ao capitalismo, mas ainda sobrevive em regimes democráticos imperfeitos, caracterizados pelo clientelismo;

b) Administração pública burocrática: baseada no serviço civil profissional, com procedimentos administrativos rígidos;

c) Administração gerencial: conhecida como nova gestão pública, introduzida para realizar a reforma do Estado, trazendo mudanças significativas que refletem na situação atual.

A redemocratização do Estado, simbolizada pela promulgação da Constituição de 1988, deu início a uma série de reformas administrativas voltadas para a reconstrução do Estado como um agente mais eficiente e efetivo. Com a necessidade de maior flexibilidade e buscando mitigar a rigidez burocrática, emergiu, na década de 1990, a administração gerencial, orientada para o desenvolvimento de uma cultura gerencial nas organizações (Costa, 2008).

No decorrer dessa evolução, ao final do século XX, a máquina pública passou a adotar novos paradigmas, sendo influenciada pelas ideias da teoria gerencial. Esta abordagem enfatizava o equilíbrio orçamentário, com foco especial na redução do déficit fiscal (Bresser-Pereira, 1996).

Nesse contexto, as reformas do aparelho estatal Brasileiro alinharam-se aos preceitos do *New Public Management (NPM)*, ou Nova Gestão Pública. Essa abordagem buscava superar o modelo burocrático, incorporando conceitos gerenciais oriundos do setor privado ao setor público (Cavalcante, 2010).

As bases do gerencialismo foram estruturadas pelo princípio da plena eficiência da máquina pública. Este movimento inspirou-se em práticas corporativas de matriz capitalista, reunidas sob o conceito de *New Public Management* ou Nova Administração Pública – NAP (Bresser-Pereira, 1996).

Seu objetivo era reestruturar a administração pública, visando principalmente à melhoria da informação no setor público e ao fortalecimento das carreiras do Estado. Segundo Peregrino (2009), o movimento internacional que inspirou essa iniciativa nacional nos órgãos públicos foi denominado por alguns autores como *New Public Management (NPM)* ou Nova Administração Pública.

As práticas administrativas começaram a alinhar os padrões de gestão das instituições públicas aos do setor privado, com o objetivo de aumentar a eficiência

dos serviços e melhorar o desempenho dos servidores públicos. O Estado, como administrador dos recursos dos cidadãos, deveria então apresentar resultados satisfatórios, considerando o cidadão como cliente que exige eficiência na aplicação dos recursos (Bresser-Pereira, 1996).

A eficiência, marca central deste modelo, propõe que o foco do serviço público se desloque dos processos para a obtenção de resultados. Essa orientação introduziu uma preocupação maior com a qualidade do produto oferecido e com a satisfação do usuário do serviço público (Secchi, 2009).

A nova administração pública atribui crescente importância à gestão de pessoas, visto que as metas estabelecidas só podem ser alcançadas por meio do aproveitamento otimizado do capital humano. Assim, qualquer mudança na gestão pública requer servidores públicos motivados e alinhados com as missões institucionais (Longo, 2007).

Um servidor motivado é mais propenso a engajar-se em seu trabalho, a buscar soluções inovadoras para os problemas enfrentados e a oferecer um atendimento de qualidade ao cidadão (Pereira e Santos, 2019).

As transformações estruturais da administração pública brasileira, conforme tipificadas na literatura canônica de Bresser Pereira, não se esgotam numa análise de sucessão linear de modelos. Autores contemporâneos, como Fernando Luiz Abrucio, oferecem uma lente analítica mais sintonizada com as especificidades nacionais, destacando a conformação de um Estado híbrido e federativo. Para Abrucio (2007, p. 82), "a reforma do Estado no Brasil teve de lidar com um duplo desafio: modernizar a máquina pública e, ao mesmo tempo, construir instrumentos de coordenação federativa". Sua obra salienta que a eficácia das inovações gerenciais, de inspiração no New Public Management (NPM), foi mediada e, por vezes, limitada pela complexa dinâmica das relações intergovernamentais, demandando arranjos de governança que transcendem a mera aplicação de técnicas gerenciais.

Nessa mesma vertente de superação crítica do paradigma gerencial estreito, os trabalhos de Paulo (2017) investem na investigação dos arranjos de governança e dos sistemas de accountability como alicerces para a efetividade estatal. Paes (2017, p. 45) argumenta que "a busca por eficiência, sem o correspondente fortalecimento dos mecanismos de controle democrático e prestação de contas,

pode resultar em um gerencialismo vazio, desconectado do interesse público". Suas pesquisas exploram como instrumentos como conselhos de políticas públicas, ouvidorias e portais de transparência podem engendrar um ciclo virtuoso que associa desempenho à legitimidade, mitigando os riscos de um modelo excessivamente tecnocrático.

A convergência teórica entre as perspectivas de Abrucio e Paes aponta para a emergência de um paradigma mais abrangente, que pode ser designado como Governança Pública Multinível e Colaborativa. Este enfoque integra a ênfase em resultados (herança do NPM) com a imperativa coordenação federativa (ABRUCIO, 2007) e a necessária imbricação com mecanismos de controle social (PAES, 2017). O eixo da discussão desloca-se, portanto, da adoção de ferramentas de gestão para a construção de capacidades estatais e arranjos institucionais que promovam sinergia entre esferas de governo e entre Estado e sociedade, dentro de um quadro de transparência e accountability.

2.3 CONCEITOS DE GOVERNANÇA ELEITORAL

O modelo de governança eleitoral brasileiro e a criação da Justiça Eleitoral devem ser compreendidos dentro de um contexto histórico de ruptura com as práticas da Primeira República. Segundo Silva Neto (2003), aquele período foi marcado pela "política dos governadores", um pacto que garantia apoio ao governo federal em troca da manutenção do poder das oligarquias estaduais, perpetuando fraudes como a "degola" de candidatos opositoristas através de Comissões Verificadoras de Poderes. Backes (2006) complementa essa visão ao explicar que a reforma do Regimento interno da época alterou os critérios de reconhecimento dos diplomas, consolidando o controle da maioria sobre quem seria empossado, independentemente da votação real.

A Justiça Eleitoral surge, portanto, com a missão de moralizar o processo, mas possui uma estrutura peculiar, sem quadro próprio de magistrados. De acordo com Salgado (2014), a Justiça Eleitoral é reconhecida por sua excelência administrativa e tecnológica na organização dos pleitos.

Buscando fortalecer os valores democráticos e a segurança do voto secreto, além de mitigar a influência das oligarquias e a corrupção nos pleitos, o Código

Eleitoral de 1932 transferiu a gestão do processo político para a esfera do Judiciário. Dessa forma, instituiu-se um ramo especializado da Justiça responsável por organizar, executar e contabilizar os votos. Essa estrutura foi elevada ao nível constitucional na Carta de 1934 e mantida nas Constituições posteriores, com exceção do período regido pela Constituição de 1937:

“A Justiça Eleitoral foi criada pelo Código Eleitoral de 1932, com base no famoso Tribunal Eleitoral tcheco, de 1920, que teve a inspirá-lo o gênio jurídico de Hans Kelsen. A Constituição de 1934 constitucionalizou a Justiça Eleitoral. A Carta Política de 1937, compreensivelmente, ignorou-a. Compreensivelmente, porque a Carta de 1937 simplesmente dava forma jurídica à ditadura do Estado Novo. Ora, onde não há liberdade, onde não há democracia, não pode haver Justiça Eleitoral. O raiar da democracia, em 1945, trouxe-nos, com a Lei Constitucional nº 9, de 28.2.45, novamente, a Justiça Eleitoral. Seguiu-se-lhe o Decreto-Lei nº 7.586, de 28.5.45, que recriou o Tribunal Superior Eleitoral e um Tribunal Regional em cada estado e no Distrito Federal. O TSE instalou-se no dia 1º de junho de 1945. Corajosamente, foi o TSE que, respondendo a uma consulta que lhe foi formulada pelo Partido Social Democrático e pela Ordem dos Advogados do Brasil, estabeleceu que ‘o Parlamento Nacional, que será eleito a 2 de dezembro de 1945, terá poderes constituintes, isto é, apenas sujeito aos limites que ele mesmo prescrever’. É dizer, a Assembleia que votou a Constituição de 1946 investiu-se de poderes constituintes originários, por força de decisão do Tribunal Superior Eleitoral”. (BRASIL, 2018).

Em sua introdução, Mozaffar e Schedler (2002, p. 7) definem o conceito de Governança Eleitoral como *"Electoral governance is a comprehensive set of activities that creates and maintains the vast institutional framework in which voting and electoral competition take place. It operates on three different levels: rule making, rule application, and rule adjudication"*¹

O *rule making* refere-se à escolha e definição das regras fundamentais do jogo eleitoral, incluindo aspectos como a fórmula eleitoral, a delimitação dos distritos eleitorais, a magnitude das eleições e as datas em que serão realizadas. Essas decisões também abrangem questões legais que asseguram aos participantes clareza e segurança sobre as condições do processo eleitoral. Adicionalmente, são estabelecidas regras menos discutidas na literatura política, como as normas de

¹ "A governança eleitoral é um conjunto abrangente de atividades que cria e mantém a vasta estrutura institucional na qual ocorrem a votação e a competição eleitoral. Ela opera em três níveis diferentes: criação de regras, aplicação de regras e adjudicação de regras." (tradução do autor).

(in)elegibilidade e a estruturação dos órgãos responsáveis pela administração das eleições (Norris, 2015).

O *rule application* corresponde à implementação e ao gerenciamento do jogo eleitoral. Esse nível envolve atividades como o registro de partidos, candidatos e eleitores, a logística de distribuição de urnas e os procedimentos operacionais a serem seguidos no dia das eleições. Esse processo visa garantir a transparência, eficiência e neutralidade da administração eleitoral. Assim, pode ser entendido como o nível de operacionalização e execução do jogo eleitoral (Birch, 2011).

Por sua vez, o *rule adjudication* está relacionado à resolução de disputas eleitorais e ao gerenciamento de litígios entre os competidores. Nessa etapa, são definidos os procedimentos para tratar controvérsias na competição, realizar a contagem de votos e divulgar os resultados finais das eleições. Esse nível assegura que o processo eleitoral seja conduzido de maneira justa e legal, além de dirimir conflitos entre os participantes (Carter Center, 2012).

Esses três níveis de governança eleitoral geralmente não estão concentrados em um único órgão. O *rule making*, por exemplo, é frequentemente estabelecido em normas constitucionais e no Código Eleitoral. Já as atividades de *rule application* e *rule adjudication* são, em grande parte, responsabilidade de um órgão específico, conhecido como Electoral Management Board (EMB) ou Organismo Eleitoral (OE). A literatura recente tem se dedicado a desenvolver critérios para avaliar o desenho desses organismos e seu impacto no processo eleitoral (Eiklit e Reynolds, 2005).

Neste sentido, infere-se que o modelo de Governança Eleitoral institucionalizado no Brasil, cujo conceito fará parte deste estudo, foi estabelecido contemplando a participação de servidores públicos de outros entes estatais, na execução das atividades relacionadas ao nível de *rule application* (aplicação das regras eleitorais).

O quadro 1 resume os três níveis de governança eleitoral, segundo o conceito de Mozaffar e Schedler (2002):

Quadro 1 - Níveis de governança eleitoral

<i>Rule Making</i>	<i>Rule application</i>	<i>Rule Adjudication</i>
(Legiferação)	(Administração e execução)	(Contencioso)
Escolha e definição das regras	Organização e administração do	Solução das controvérsias e dos

básicas do jogo eleitoral, tais como:	jogo eleitoral, tais como:	litígios. Publicação dos resultados, tais como:
<ul style="list-style-type: none"> • Dimensão da fórmula eleitoral (dimensão dos distritos, magnitude, etc.); • Condições de elegibilidade e casos de inelegibilidade; • Perfil dos organismos eleitorais; • Alistamento de eleitores e registro de candidatos, partidos e coligações; Definição da data das eleições. 	<ul style="list-style-type: none"> • Realizar o alistamento de eleitores e o registro de candidatos, partidos e coligações; • Garantir as condições materiais para a realização do voto; • Assegurar a propaganda da realização das eleições; • Fazer a distribuição das urnas • Promover campanhas educativas. 	<ul style="list-style-type: none"> • Processar e julgar as controvérsias e os litígios; • Assegurar a correta aplicação das regras do jogo eleitoral; • Garantir a normalidade e a transparência das eleições e a confiança nos resultados.

Fonte: Mozaffar e Schedler (2002).

A governança corporativa, como conceito, tem sido amplamente discutida nas ciências econômicas e administrativas, destacando-se em particular as contribuições de Oliver Williamson, Berle e Means, e Michael C. Jensen. Cada um desses autores abordou a governança sob uma ótica distinta, mas complementar. Para Oliver Williamson, a governança está associada à gestão das transações econômicas, principalmente à escolha das estruturas que minimizem os custos de transação (Williamson, 1985).

Berle e Means, por outro lado, ao analisarem a separação entre propriedade e controle nas grandes corporações, propuseram que a governança é um mecanismo para equilibrar os interesses dos acionistas (proprietários) e dos gestores (controladores) (Berle; Means, 1932).

A obra de Michael C. Jensen, que se foca na maximização do valor da firma por meio da governança eficiente, também oferece insights valiosos para o campo eleitoral. Jensen (1983) enfatiza a importância de alinhar os incentivos dos gestores com os interesses dos acionistas, utilizando mecanismos como opções de ações para garantir que as decisões tomadas pelos gestores sejam voltadas para o aumento do valor da empresa. Analogamente, na governança eleitoral, é fundamental que os políticos sejam incentivados a atuar em benefício dos eleitores e da coletividade, com o uso de mecanismos de controle, como auditorias,

transparência e fiscalização, para que os políticos não desviem do seu compromisso com o bem-estar público.

Tanto na governança corporativa quanto na governança eleitoral, a estrutura de incentivos e a fiscalização desempenham papéis fundamentais. Na governança corporativa, a criação de incentivos que alinhem os interesses dos gestores aos dos acionistas é essencial para garantir uma gestão eficaz (Jensen; Meckling, 1976).

Em conclusão, os conceitos de governança apresentados por Williamson, Berle e Means e Jensen podem ser utilizados para compreender melhor as dinâmicas da governança eleitoral. Embora os contextos sejam diferentes, ambos compartilham a necessidade de uma estrutura que minimize riscos, alinhe incentivos e garanta a eficiência do sistema. A análise de tais conceitos oferece uma perspectiva mais profunda sobre como as estruturas de governança podem ser moldadas para assegurar que as decisões tomadas no âmbito corporativo e político atendam aos interesses dos envolvidos, seja em termos de maximização do valor ou de representação democrática

2.4 REVISÃO DA LITERATURA

Nesta seção, tratar-se-á, inicialmente, da evolução histórico-legislativa do instituto da requisição de servidores pela Justiça Eleitoral no Brasil, desde sua criação em 1932 até as regulamentações mais recentes. A seguir, serão apresentados os estudos produzidos recentemente sobre esses servidores, como os de Rocha (2015) e Azevedo (2023), que evidenciam desafios em relação à capacitação e ao impacto financeiro da utilização de servidores requisitados, no âmbito da Justiça Eleitoral.

2.4.1 A evolução histórico-legislativa do instituto da requisição de servidores pela justiça eleitoral

A Justiça Eleitoral Brasileira foi instituída com o Código Eleitoral de 1932 pelo Decreto nº 21.076, de 24 de fevereiro de 1932, tendo como inspiração o Tribunal Eleitoral Tcheco, criado em 1920 e idealizado por Hans Kelsen (VELLOSO; AGRA, 2020). Durante o Estado Novo, a Justiça Eleitoral foi extinta juntamente com

os partidos políticos, entre 1937 e 1945, sendo restabelecida pelo Decreto-Lei nº 7.586, de 1945. Esse decreto devolveu o status constitucional à Justiça Eleitoral em 1946 e, pela primeira vez, previu a requisição de servidores de outros órgãos de forma específica:

Art. 9º Compete ao Tribunal Superior:

[...]

b) organizar os serviços que julgar necessários, requisitando, para isso, os funcionários federais, do Distrito Federal, estaduais e municipais que entender, e dispensando-os quando julgar conveniente;

[...]

Art. 12. Compete aos Tribunais Regionais:

[...]

b) organizar os serviços que julgarem necessários, requisitando, para isso, os funcionários federais, estaduais, do Distrito Federal e municipais que entenderem, dispensando-os quando julgarem conveniente;

[...]

m) autorizar aos Juízes Eleitorais a requisição de funcionários para auxiliarem o Escrivão;

[...]

Art. 138. Serão pagas aos membros dos órgãos do serviço eleitoral as seguintes gratificações:

[...]

e) aos funcionários requisitados, o que for arbitrado pelo Presidente dos respectivos tribunais. (Brasil, 1945,).

Cinco anos após o Decreto-Lei de 1945, ainda durante o governo Vargas, foi elaborado um novo Código Eleitoral por meio da Lei nº 1.164, de 24 de julho de 1950. Redigido após a Constituição de 1946, esse código manteve similaridades com o anterior, mas introduziu a exigência de acúmulo ocasional de serviço para efetuar requisições, conferindo um caráter mais específico e vinculado à quantidade de trabalho, em vez de depender da conveniência dos tribunais, como era no Código Eleitoral de 1945 (Brasil, 1950).

Mais adiante, a Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965, instituiu um novo Código Eleitoral, substituindo o Código de 1950. Sancionado pelo presidente Castello Branco durante o regime militar, o Código permanece em vigor até os dias atuais, mesmo após passar por diversas alterações (Brasil, 1965).

O Código Eleitoral de 1965 manteve o instituto da requisição, semelhante ao modelo anterior, tanto para o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) quanto para os Tribunais Regionais Eleitorais (TRE). O referido código tornou essa requisição obrigatória, tanto para o servidor quanto para seu órgão de origem, estabelecendo que “o serviço eleitoral prefere a qualquer outro, é obrigatório e não interrompe o interstício de promoção dos funcionários para ele requisitados” (Brasil, 1965, art.

365, p 140).

O instituto jurídico da requisição de servidores para o serviço eleitoral veio a ser finalmente regulamentado, em 1982, pela Lei nº 6.999, a qual permanece em vigor até hoje. Essa legislação delimita a quantidade de servidores que poderão ser requisitados, fixando a razão de um para cada dez mil eleitores cadastrados na zona eleitoral ou fração de cinco mil, e, caso o número de eleitores seja menor que dez mil, permite a requisição de um servidor (Brasil, 1982).

O início da formação do quadro efetivo da Justiça Eleitoral, segundo Sousa (2011), ocorreu com o advento da Lei nº 10.842, de 2004. Até então, a chefia do cartório da maioria das zonas eleitorais era exercida por servidores requisitados. O autor defende que tal situação, apesar do importante trabalho desempenhado, gerava uma distorção do instituto, em vista da influência de políticos locais na indicação do servidor que seria requisitado.

A Lei nº 10.842/2004 criou um cargo de técnico judiciário e um cargo de analista para cada um dos cartórios eleitorais, além de funções comissionadas de nível 1, destinadas ao auxiliar do cartório, e de nível 4, destinadas ao chefe do cartório. Os requisitados que exerciam a chefia foram dispensados. Essa lei federal também estabeleceu que tais funções deveriam ser exercidas, em regra, por servidores concursados (Souza, 2011).

Por fim, a requisição de servidores no âmbito da Justiça Eleitoral foi regulamentada pela Resolução TSE nº 23.523, de 27 de junho de 2017, que estabeleceu critérios, limites, prazos e condições para as requisições. Dentre os critérios e condições estabelecidas pela referida resolução, destaca-se a vedação de requisição de servidores submetidos a estágio probatório, processos disciplinares ou sindicâncias (Brasil, 2017).

Quadro 2 - Evolução legislativa acerca dos servidores requisitados pela Justiça Eleitoral

Ato Normativo	Principal Disposição sobre Requisição de Servidores	Situação e Característica
Decreto nº 21.076	Instituição da Justiça Eleitoral.	Não há menção específica à requisição.

Decreto-Lei nº 7.586	Previsão, pela primeira vez, da requisição de servidores (federais, distritais, estaduais e municipais), condicionada à conveniência dos Tribunais (TSE e TREs).	Natureza discricionária e vinculada à conveniência dos tribunais. Previsão de gratificação arbitrada pelos Presidentes.
Lei nº 1.164	Introduziu a exigência de acúmulo ocasional de serviço para efetuar requisições.	Passa de discricionária/conveniência para vinculada à necessidade (acúmulo de serviço).
Lei nº 4.737 (Código Eleitoral)	Manteve o instituto e o tornou obrigatório para o servidor e seu órgão de origem (Art. 365: "o serviço eleitoral prefere a qualquer outro, é obrigatório...").	Natureza obrigatória e preferencial; não interrompe o interstício de promoção.
Lei nº 6.999	Regulamentação do instituto, delimitando a quantidade máxima de servidores requisitados: 1 para cada 10.000 eleitores (ou fração de 5.000), e no mínimo 1.	Estabelece limites quantitativos para a requisição.
Lei nº 10.842	Início da formação do quadro efetivo. Criou cargos de Técnico e Analista Judiciário e funções comissionadas (FC-1 e FC-4). Servidores requisitados que exerciam a chefia dos cartórios foram dispensados.	Visa a substituição gradual por servidores concursados e reduziu a distorção do instituto (influência política).
Resolução TSE nº 23.523	Regulamentação (mais recente), estabelecendo critérios, limites, prazos e condições para as requisições.	Aperfeiçoa a regulamentação, incluindo vedações (ex: servidores em estágio probatório ou sob processo disciplinar).

Fonte : Elaborado pelo autor

2.4.2 Estudos sobre servidores requisitados pela justiça eleitoral

Os estudos recentes sobre servidores requisitados pela Justiça Eleitoral são poucos, mas significativos. Rocha (2015) analisou o perfil dos servidores requisitados no TRE/RS, revelando que a categoria representa quase metade da mão de obra das zonas eleitorais. Rocha, (2015, p 42), ao analisar o perfil dos servidores requisitados do TRE/RS, a formulou a seguinte indagação durante o desenvolvimento de seu estudo, a qual continua sem resposta: "o que motivaria um servidor requisitado a trabalhar até dez anos no TRE/RS já que é requisitado de

forma obrigatória? Ambiente de trabalho, carga horária menor do que a do órgão de origem, prestígio, status de trabalhar para a justiça eleitoral?”

Segundo o estudo de Rocha (2015), no âmbito do TRE/RS, os servidores requisitados iniciam suas atividades diretamente nos cartórios eleitorais, onde aprendem, na prática e conforme as demandas, as particularidades do trabalho judiciário e dos sistemas informatizados específicos utilizados, diferentemente dos servidores efetivos, que ao serem admitidos participam de um programa de integração e ambientação antes de assumirem suas funções, com o objetivo de adquirir conhecimentos básicos sobre as atividades cartorárias e administrativas, constatação que evidencia a ausência de política de gestão voltada à capacitação e treinamento em relação aos requisitados.

Em recente estudo, Azevedo (2023) teve como objetivo identificar o panorama das requisições de servidores, no orçamento de despesa com pessoal e encargos sociais da Justiça Eleitoral. O referido pesquisador, demonstrou que embora tenha havido um aumento de despesa com ressarcimento de Pessoal Requisitado, de aproximadamente R\$ 1,5 milhão para mais R\$ 11 milhões, entre os exercícios financeiros de 2010 e 2022, a substituição dos requisitados por servidores efetivos, geraria para Justiça Eleitoral, um aumento de despesa com pessoal na ordem de R\$ 937.523.457,15 (novecentos e trinta e sete milhões) de reais, por ano, montante que representaria um acréscimo de aproximadamente 15% no valor previsto para despesas com pessoal e encargos sociais na Justiça Eleitoral para 2023 (Brasil, 2023), orçado em 6,3 bilhões. Incremento impossível diante dos limites impostos pela LRF, frente à atual receita prevista para o orçamento da União.

Embora tenha havido um aumento de despesa com ressarcimento de Pessoal Requisitado, de aproximadamente R\$ 1,5 milhão para mais R\$ 11 milhões, entre os exercícios financeiros de 2010 e 2022, demonstrou Azevedo (2023) que a substituição dos requisitados por servidores efetivos, geraria para Justiça Eleitoral, um aumento de despesa com pessoal na ordem de R\$ 937.523.457,15 (novecentos e trinta e sete milhões) de reais, por ano, montante que representaria um acréscimo de aproximadamente 15% no valor previsto para despesas com pessoal e encargos sociais na Justiça Eleitoral para 2023 orçado em 6,3 bilhões. Incremento impossível diante dos limites impostos pela LRF, frente à atual receita prevista para o orçamento da União (Brasil, 2023).

Azevedo (2023), procedendo ao levantamento quantitativo do número de requisitados, sendo que no âmbito da Justiça Eleitoral, considerando todos os Tribunais Eleitorais do país que 61,7% são de órgãos municipais, 25,3% de órgãos estaduais e do Distrito Federal e 13% têm origem em órgãos federais, conforme distribuição do quadro 3:

Quadro 3: Distribuição quantitativa dos servidores requisitados, por Estado e órgão de origem

Unidade Orçamentária	Total de Requisitados	Requisitados de Órgãos Municipais	Requisitados de Órgãos Estaduais/DF	Requisitados de Órgãos Federais
TSE	9	0	0	9
TRE-AC	60	22	34	4
TRE-AL	112	107	2	3
TRE-AM	179	141	29	9
TRE-BA	521	409	79	33
TRE-CE	321	252	18	51
TRE-DF	165	0	56	109
TRE-ES	108	84	16	8
TRE-GO	241	102	110	29
TRE-MA	150	132	11	7
TRE-MT	199	90	102	7
TRE-MS	182	96	59	27
TRE-MG	691	546	55	90
TRE-PA	289	237	39	13
TRE-PB	216	115	61	40
TRE-PR	194	97	77	20
TRE-PE	320	1448	34	138
TRE-PI	74	38	11	25
TRE-RJ	166	62	24	80
TRE-RN	184	87	24	73
TRE-RS	328	269	18	41
TRE-RO	104	37	54	13
TRE-SC	144	131	1	12
TRE-SP	2026	1134	837	55
TRE-SE	114	90	11	13
TRE-TO	84	20	52	12
TRE-RR	25	8	12	S
TRE-AP	21	6	5	10

Fonte: Azevedo (2023, p. 38)

Azevedo (2023) sugere em suas conclusões, que sejam realizados estudos futuros para verificar se há variação entre anos eleitorais e não eleitorais, a fim de determinar se a dependência é contínua ou se está concentrada em períodos de realização de eleições gerais ou municipais, destacando ainda, a importância da adoção de medidas para reduzir gradualmente sua dependência de servidores requisitados, levando em consideração esse cenário ao planejar os próximos concursos públicos e sua política de distribuição de cargos.

O quadro 4 mostra os artigos encontrados nas bases de pesquisa acadêmica Scielo, Google Acadêmico, e biblioteca digital. As pesquisas foram realizadas utilizando-se as palavras-chave: requisição de servidores; Justiça Eleitoral; servidores requisitados para a Justiça Eleitoral; Lei nº 6.999/82.

Quadro 4 – Estudos encontrados acerca do tema

AUTOR	TÍTULO	OBJETIVO	MÉTODO	RESULTADO
Rafael Jaques Rocha	A requisição de servidores no âmbito da Justiça Eleitoral do Rio Grande do Sul	Verificar se o perfil dos servidores requisitados no âmbito da Justiça Eleitoral do Rio Grande do Sul atende a legislação vigente e é compatível com as atividades desenvolvidas no serviço eleitoral	Revisão conceitual e normativa; análise descritiva; análise quantitativa	Os requisitados atendem as exigências legais e se enquadram nos requisitos e atribuições de técnico judiciário da área administrativa.
Jailton Fernandes de Azevedo	Servindo a dois senhores? uma análise sobre servidores requisitados na despesa	Identificar o panorama das requisições de servidores públicos no orçamento de despesa com pessoal e	Pesquisa de métodos mistos, que incorpora elementos das abordagens qualitativa e quantitativa.	O estudo identificou correlações negativas moderadas a fortes, estatisticamente significativas, entre as despesas liquidadas com ressarcimento de servidores requisitados

AUTOR	TÍTULO	OBJETIVO	MÉTODO	RESULTADO
	com pessoal da justiça eleitoral	encargos sociais da Justiça Eleitoral (JE).		em tribunais eleitorais Brasileiros no exercício 2022 e a quantidade de cargos efetivos providos, de Zonas Eleitorais, de Requisitados de Órgãos Municipais, de municípios da jurisdição e do eleitorado, alocação de recursos orçamentários e financeiros

Fonte: Elaborado pelo autor

Por fim, tanto Rocha (2015), como Azevedo (2023) indicam que, a redução da dependência da Justiça Eleitoral com os servidores requisitados, envolve suas substituições por servidores concursados.

3 ASPECTOS METODOLÓGICOS

Esta pesquisa adotou uma abordagem metodológica mista com a utilização de técnicas para coleta de dados primários e secundários. A pesquisa, portanto, é quantitativa e qualitativa, de natureza exploratória e descritiva, analisando as características grupais da população estudada.

Os dados foram coletados pelo método de questionário estruturado contendo perguntas abertas e fechadas, na mesma ordem, para todos os participantes. O questionário foi elaborado com a utilização da plataforma *Google Forms*, cujo link foi enviado aos participantes via e-mail, entre os dias 01 e 30/06/2025. O universo de participantes foi restrito aos servidores públicos requisitados para Cartórios Eleitorais do Tribunal Regional Eleitoral de Mato Grosso do Sul, que totalizam, atualmente, 165 servidores (Brasil, 2024). As perguntas formuladas estão detalhadas no quadro a seguir:

Quadro 5 - Perguntas do questionário da pesquisa

Dados sociodemográficos

P1	Qual é o seu gênero?
P2	Quantos anos você tem?
P3	Qual é o seu estado civil?
P4	Qual é o seu nível de escolaridade?
Dados socioprofissionais	
P5	Qual é o nível de escolaridade exigido para o cargo que você ocupa, junto ao seu órgão de origem?
P6	Qual é a esfera de governo do seu órgão de origem?
P7	Qual é a sua faixa salarial?
Dados da relação servidor requisitado x Justiça Eleitoral	
P8	Há quantos anos você presta serviços junto ao cartório eleitoral?
P9	A mudança de seu órgão de origem para a justiça eleitoral ocorreu de forma livre e voluntária ou por determinação superior?
P10	Quantas vezes você faltou ao serviço no cartório eleitoral, desde o início de sua requisição?
P11	Descreva com suas palavras as tarefas/atividades/serviços que você é responsável junto ao cartório eleitoral
P12	Você possui o conhecimento necessário, para executar de forma correta as tarefas listadas na questão anterior?
Dados Subjetivos	
P13	Qual a sensação que prevalece durante o desempenho de seu trabalho junto ao cartório eleitoral?
P14	Você poderia explicar um pouco melhor porque vc escolheu a opção assinalada na questão anterior?
P15	Você gostaria de permanecer prestando serviços no cartório eleitoral de forma definitiva?
P16	Em sua opinião como viabilizar a permanência definitiva dos servidores requisitados pela justiça eleitoral?

Fonte: Elaborado pelo autor

O questionário estruturado, aplicado aos 120 servidores requisitados, foi cuidadosamente elaborado para traçar um diagnóstico completo do perfil e das motivações desse grupo, crucial para a Justiça Eleitoral. Para tal, as perguntas

foram divididas em grupos temáticos, buscando extrair tanto dados objetivos quanto subjetivos. Inicialmente, os blocos de Dados Sociodemográficos (P1 a P4) e Dados Socioprofissionais (P5 a P7) procuraram informações de base, como gênero, idade, escolaridade, esfera de origem e faixa salarial. Em seguida, as questões de Dados da Relação Servidor Requisitado x Justiça Eleitoral (P8 a P12) focaram na experiência concreta, abordando tempo de serviço, natureza da requisição (voluntária ou por determinação), assiduidade e a autopercepção de conhecimento e tarefas desempenhadas.

Por fim, o grupo de Dados Subjetivos (P13 a P16) investigou aspectos motivacionais e emocionais, como a sensação prevalente no trabalho, as razões subjacentes às escolhas e a opinião dos servidores sobre a viabilidade da sua permanência definitiva na Justiça Eleitoral. A fórmula estatística abaixo é a padrão para o cálculo da amostra mínima para populações finitas, e foi adotada nesta pesquisa, que teve margem de erro de 5%. A fórmula segue as orientações de origem acadêmica dessa fórmula remete aos trabalhos de Cochran sobre técnicas de amostragem de Cochran(1977).

$$n = \frac{Z^2 * p * (1-p)}{E^2} * \frac{N}{N-1 + \frac{Z^2 * p * (1-p)}{E^2}} \quad (1)$$

Onde:

n = tamanho da amostra

Z = valor z correspondente ao nível de confiança desejado (por exemplo, 1,96 para 95% de confiança)

p = proporção estimada da população (se desconhecida, usa-se 0,5 para maximizar o tamanho da amostra)

E = margem de erro tolerável (expressa como decimal, por exemplo, 0,05 para 5%)

N = tamanho total da população

Assim, para os fins desta pesquisa, foi adotada a fórmula estatística exposta abaixo, para o cálculo de número mínimo da amostra para um universo finito de 165 indivíduos e margem de erro de 5%, resultando numa amostra de 116 indivíduos.

$$n = [(1.96)^2 * 0.5 * (1-0.5) * 165] / [(0.05)^2 * (165-1) + (1.96)^2 * 0.5 * (1-0.5)]$$

$$n = [3.8416 * 0.5 * 0.5 * 165] / [0.0025 * 164 + 3.8416 * 0.5 * 0.5]$$

$$n = [0.9604 * 165] / [0.41 + 0.9604]$$

$$n = 158.466 / 1.3704$$

$$n \approx 115.63.$$

O formulário foi enviado para os 165 indivíduos do universo da pesquisa, tendo sido obtido um total de 120 respostas, o que nos permite afirmar com certeza a obtenção do número mínimo exigido pelo rigor científico.

Foram coletados os dados sociodemográficos e econômicos básicos, bem como os dados qualitativos relativos ao perfil escolhidos a partir do teor da fundamentação teórica constante e desta pesquisa, são eles: gênero, idade, estado civil, nível de escolaridade, tempo de serviço, órgão de origem, cargo ocupado no órgão de origem e faixa salarial), tarefas desenvolvidas, nível de conhecimento para execução do trabalho desenvolvido e os fatores, intrínsecos e extrínsecos, que motivam os requisitados a prestarem serviços na Justiça Eleitoral.

A categorização das características do perfil e das competências objeto da pesquisa foi realizada segundo de Le Boterf (2003), agrupando as competências essenciais em três grandes categorias: saber (conhecimentos), saber fazer (habilidades) e saber ser (atitudes). Este modelo fornece a estrutura necessária para entender como se desenvolveram as competências que compõem o perfil de um funcionário requisitado.

Conforme descrito por Godoy (1995), a pesquisa qualitativa é adequada para entender contextos específicos motivacionais, bem como sua relação com os dados sociodemográficos. Segundo o referido autor, esse tipo de pesquisa permite explorar as nuances e particularidades dos contextos estudados.

A coleta de dados secundários envolve o uso de informações previamente coletadas, organizadas e registradas por outras fontes. Esses dados são amplamente utilizados para economizar tempo e recursos e para oferecer suporte teórico ou estatístico à pesquisa principal. Segundo Gil (2008), a pesquisa documental e bibliográfica é uma das principais estratégias para acessar dados secundários, enquanto Flick (2009) ressalta que esses dados complementam análises, especialmente em estudos exploratórios ou descritivos.

Os dados secundários foram coletados pelo método da revisão sistemática

da literatura, pesquisa bibliográfica, análise de documentos oficiais, consulta às bases de dados públicos e das mídias digitais jornalística. Com isso, foi possível realizar o levantamento dos fundamentos teóricos, atos normativos, notícias jornalísticas, bem como a identificação e localização dos servidores que participaram desta pesquisa.

As tarefas identificadas foram classificadas consoante as áreas e atividades elencadas pelo sistema de Dimensionamento da Força de Trabalho – DFT desenvolvido pela UNB e adotado no âmbito da Justiça Eleitoral pela Portaria TSE nº 190/19, as quais são descritas no quadro 6:

Quadro 6 - Classificação das áreas e atividades de acordo com o DFT

ÁREA	ATIVIDADE
ADMINISTRATIVA	Elaboração de atos de comunicação e respostas a demandas dos TREs e demais interessados Emissão de certidões e declarações Gerenciamento de documentos físicos - Classificação e armazenamento Gerenciamento de documentos físicos- Descarte Gestão de correspondências - Expedição Controle de bens patrimoniais Fiscalização de contratos de prestação de serviço (energia elétrica, água, correios, jardinagem, informática, impressões)" Instalação e atualização de sistemas e equipamentos de TI Comunicação da frequência do Juiz Eleitoral Requisição de servidor/renovação de requisição Processo seletivo de estagiário Fiscalização Técnica de contrato de Terceirizados/Estagiários Gestão de Suprimento de Fundos Controle da conta judicial - penas pecuniárias Reembolso de despesas referentes ao cumprimento de mandado judicial Atendimento a advogados e partes Inspeções e Correções - Alimentação do SICEL Grupos de trabalhos, Sindicâncias, Comissões, Equipes de apoio e Comitês
JUDICIÁRIA	Autuação de feitos judiciais e administrativos

	<p>Preparação de Audiências (Audiências preliminares, de instrução e julgamento)</p> <p>Realização da carga de autos</p> <p>Execução de sentença penal</p> <p>Arquivamento processual</p> <p>Elaboração de atos de comunicação processuais (intimações, citações, notificações, editais, portarias ou outras comunicações processuais)</p> <p>Controle do cumprimento ou cumprimento de mandados judiciais de intimação, notificação e citação</p> <p>Cobrança de valores pecuniários aplicados em processos judiciais</p> <p>Medidas cautelares (Quebra de sigilo bancário e fiscal, Interceptação telefônica, busca e apreensão, alvará de soltura, prisão temporária e preventiva)</p> <p>Minutas de despachos, sentenças, ofícios judiciais e decisões</p> <p>Nomeação de advogados dativos/defensor público</p> <p>Fiscalização da suspensão condicional do processo, da pena e transação penal</p> <p>Análise de Prestação de Contas de campanha eleitoral de partidos e candidatos</p> <p>Análise de Prestação de Contas Partidárias Anuais</p>
<p>PLEITO ELEITORAL</p>	<p>Requerimento de Alistamento Eleitoral (RAE)</p> <p>Atualização de Situação do Eleitor (ASE)</p> <p>Tratamento de inscrição eleitoral - Lançamento de decisão judicial</p> <p>Conferência de Fichas de Apoio de Partido</p> <p>Reunião com dirigentes de partidos políticos</p> <p>Distribuição de horário eleitoral aos partidos/coligações</p> <p>Filiação Partidária - Inclusão em lista especial</p> <p>Filiação Partidária - Reversão de cancelamento da filiação partidária do eleitor</p> <p>Registro de cancelamento de filiação partidária do eleitor</p> <p>Logística de transporte de eleitores no período eleitoral</p> <p>Verificação de dados de candidato (VVFoto)</p> <p>Preparação do ambiente de apuração (para o público externo)</p> <p>Transmissão, totalização e divulgação do resultado das eleições</p> <p>Apoio na organização das forças de segurança nas eleições</p> <p>Participação nos Simulados de Eleição/Sistemas Eleitorais</p> <p>Gestão do Caderno de Votação</p> <p>Fiscalização de propaganda eleitoral</p>

	<p>Diplomação dos eleitos</p> <p>Processamento de justificativa de ausência de eleitores às urnas - Pós-pleito</p> <p>Gestão do material eleitoral - Levantamento</p> <p>Gestão do material eleitoral - Organização</p> <p>Gestão do material eleitoral - Entrega</p> <p>Gestão do material eleitoral - Recebimento/Recolhimento</p> <p>Seleção, convocação e nomeação de mesários, administradores, escrutinadores e auxiliares de eleição</p> <p>Indicação/convocação dos membros da junta eleitoral</p> <p>Treinamento de mesários, administradores, escrutinadores e auxiliares de eleição</p> <p>Gestão da Manutenção preventiva de urnas eletrônicas</p> <p>Gestão da Manutenção Corretiva de urnas eletrônicas</p> <p>Logística de Entrega de Urnas</p> <p>Verificação de urnas eletrônicas no local de votação</p> <p>Logística de Recolhimento de Urnas</p> <p>Cerimônia de Geração de Mídia</p> <p>Cerimônia de preparação das urnas - Carga e Lacre</p> <p>Auditoria das urnas no dia da votação</p> <p>Recuperação de dados da urna eletrônica</p> <p>Contingenciamento de urna em período de votação</p> <p>Utilização de Urna de Lona</p> <p>Gerenciamento de seções eleitorais</p> <p>Gerenciamento de local de votação</p> <p>Instalação de seções eleitorais em estabelecimentos prisionais</p> <p>Vistoria dos locais de votação</p> <p>Projetos e Campanhas institucionais</p> <p>Apoio às eleições comunitárias/parametrizadas</p> <p>Planejamento de atendimento itinerante</p>
--	--

Fonte: Portaria TSE nº 190/19 / DOU, nº 55, Seção 2, de 20.3.2024, p. 59

A análise detalhada das atividades listadas nas categorias Administrativa e Judiciária, conforme o sistema DFT, permite mapear as competências cruciais requeridas dos servidores requisitados. Este mapeamento é fundamental para a etapa de diagnóstico, pois estabelece o vínculo direto entre o perfil do servidor cedido e as entregas essenciais para a continuidade dos serviços eleitorais.

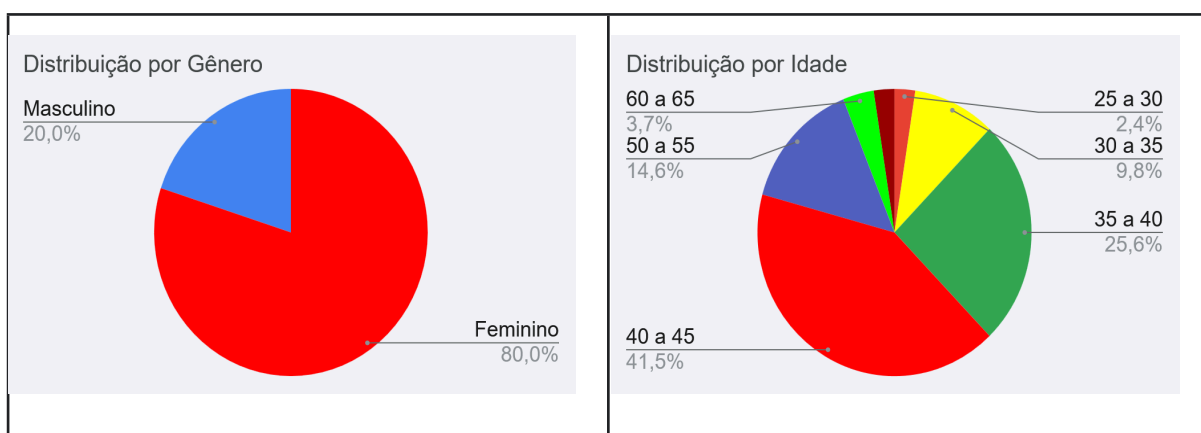
4 ANÁLISE SITUACIONAL

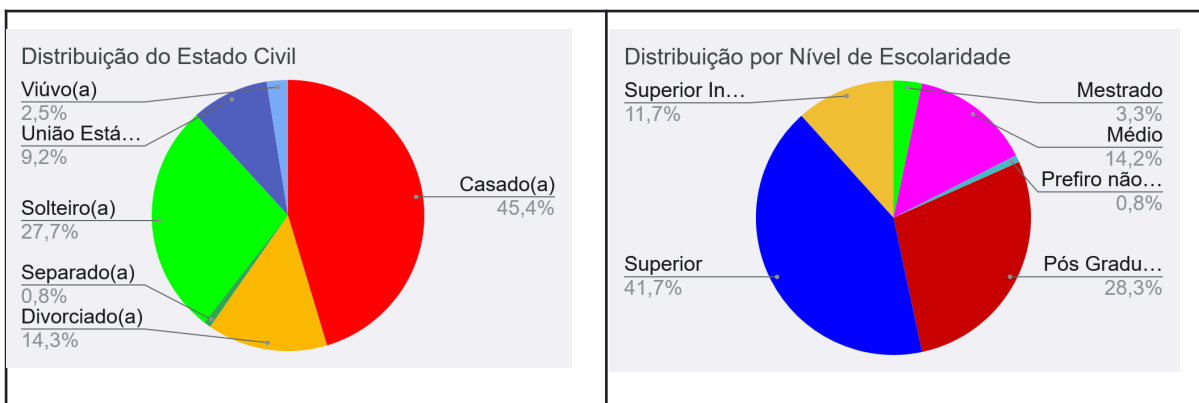
Este capítulo tem como objetivo apresentar os resultados deste estudo obtidos, por meio da coleta, mediante formulário, pesquisa, buscando identificar padrões, correlações e achados científicos que contribuam para a compreensão do perfil e da experiência dos servidores requisitados pela Justiça Eleitoral. A análise foi estruturada em duas etapas: a primeira, de caráter descritivo, focada nas respostas individuais de cada questão; a segunda, de natureza analítica e comparativa, que cruza os dados para extrair conclusões mais aprofundadas.

4.1 ANÁLISE DOS DADOS SOCIODEMOGRÁFICOS

O objetivo deste tópico é apresentar os resultados da pesquisa de modo a traçar o perfil dos servidores requisitados, a partir de informações básicas a respeito de dados básicos incluindo idade, gênero e escolaridade, conforme previsto nos objetivos específicos da pesquisa. A compreensão dessas variáveis é fundamental para diagnosticar seus impactos, identificar padrões e correlações com as tarefas realizadas. Os resultados fornecem o lastro empírico para o diagnóstico situacional e a sugestão de um Plano de Ação focado na estabilidade da força de trabalho na Justiça Eleitoral.

Gráfico 1 - Dados sociodemográficos





Fonte: Dados da pesquisa

A análise descritiva dos dados do Gráfico 1, revelou um perfil demográfico e profissional bastante homogêneo. A maioria dos participantes é do gênero feminino, com idade entre 40 e 50 anos, e estado civil casado(a). Em termos de qualificação, evidenciou-se que o nível de escolaridade predominante é o superior, embora a maioria dos servidores ocupe em seu órgão de origem cargos que exigem apenas o nível médio. Essa discrepância sugere um potencial de subaproveitamento da qualificação acadêmica desses profissionais em suas esferas de origem, uma questão que merece atenção na gestão de recursos humanos.

O gênero Feminino apresenta a maior contagem em quase todos os níveis de escolaridade, com destaque para Pós Graduado e Superior. O gênero Masculino também tem sua maior concentração em Pós Graduado, seguido por Superior e Médio. Os níveis mais altos de escolaridade (Mestrado e Doutorado) são menos representados, mas ainda assim há respondentes em ambos os gêneros que alcançaram esses níveis.

A proporção de homens Pós Graduados (41.7%) é significativamente maior do que a proporção de mulheres Pós Graduas (28.1%). A proporção de mulheres no nível Superior (41.7%) é maior do que a proporção de homens (25.0%). A proporção no Nível Médio é similar entre homens (16.7%) e mulheres (13.5%).

A análise conjunta do gênero, escolaridade e faixa salarial revela um padrão intrigante. Evidencia-se que a maioria dos servidores requisitados, em sua maioria mulheres, possui alta qualificação acadêmica (nível superior ou pós-graduação), mas recebe uma remuneração que, para muitos, não reflete esse nível de instrução. A faixa salarial predominante de R\$2.000,00 a R\$3.000,00 sugere uma disparidade entre o capital humano e o capital financeiro.

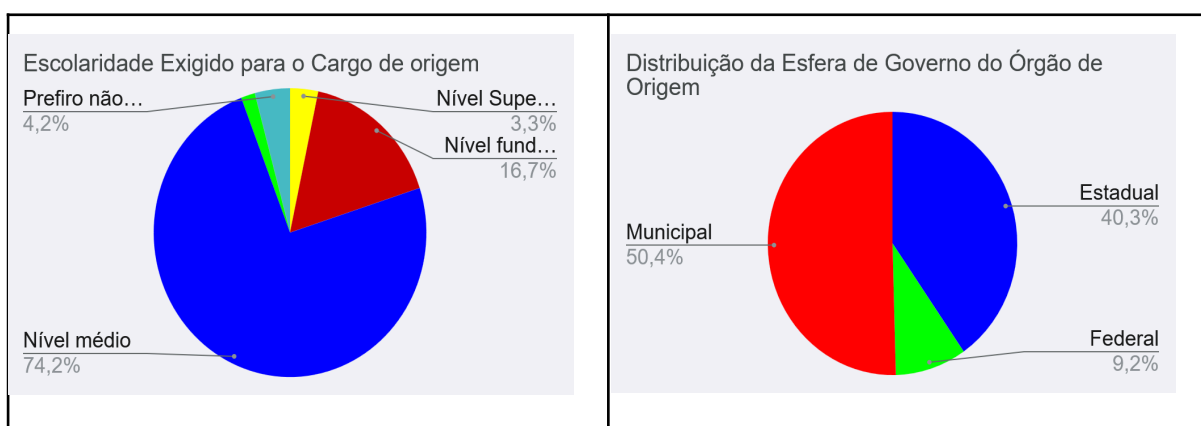
Este achado sugere que, apesar de altamente qualificados, esses profissionais não estão sendo remunerados de forma condizente com sua formação, o que reforça o achado da P5 sobre o subaproveitamento de suas competências em seus órgãos de origem. Essa discrepância pode ser um ponto de potencial insatisfação, embora a percepção positiva do trabalho possa mitigar esse efeito.

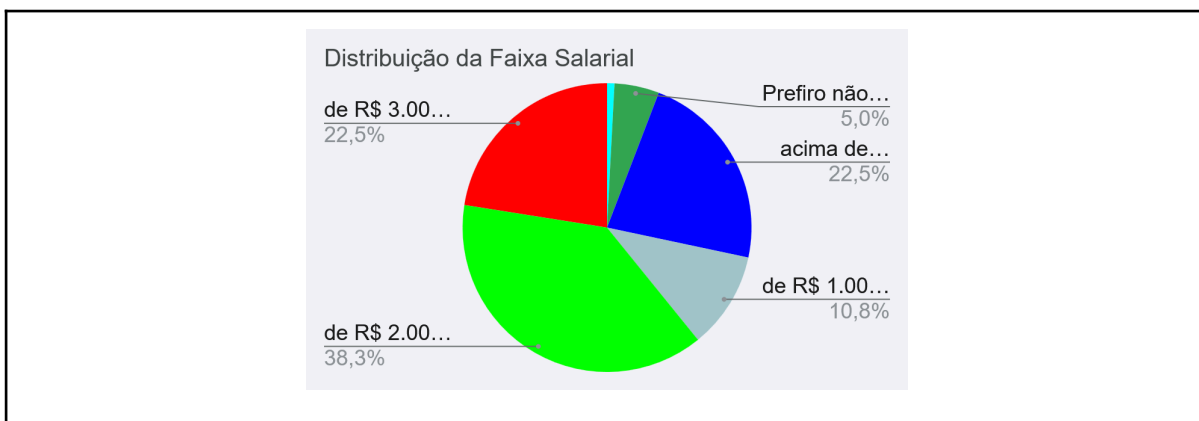
4.2 ANÁLISE DOS DADOS SOCIOPROFISSIONAIS RELATIVOS À RELAÇÃO DO SERVIDOR COM SEU ÓRGÃO DE ORIGEM

Este segmento da análise dedica-se à compreensão da relação socioprofissional dos servidores requisitados com seus órgãos de origem. O foco é investigar como o vínculo e as condições de trabalho na instituição de provimento influenciam a motivação e a decisão de permanência no quadro da Justiça Eleitoral. Serão examinados dados relevantes que possam revelar as dinâmicas de carreira, o regime jurídico e as expectativas.

Este achado sugere que, apesar de altamente qualificados, esses profissionais não estão sendo remunerados de forma condizente com sua formação, o que reforça o achado da P5 sobre o subaproveitamento de suas competências em seus órgãos de origem. Essa discrepância pode ser um ponto de potencial insatisfação, embora a percepção positiva do trabalho possa mitigar esse efeito.

Gráfico 2 - Dados socioprofissionais





Fonte: Dados da pesquisa

A grande maioria dos respondentes (85%) ocupa, em seu órgão de origem, cargos que exigem apenas o nível médio. A maior parte dos servidores requisitados provém da esfera Municipal (65%), seguida pela Estadual (30%). A faixa salarial mais frequente é de R\$2.000,00 a R\$3.000,00 (40%). A grande maioria dos respondentes (80%) afirmou que a mudança para a Justiça Eleitoral ocorreu de forma voluntária. O nível de assiduidade é altíssimo, com 65% dos respondentes relatando "nenhuma vez" de falta.

Esta análise revela um cenário claro de sobrequalificação da força de trabalho requisitada. A discrepância entre o nível de instrução dos servidores e os requisitos formais de seus cargos de origem é expressiva. O gráfico abaixo ilustra esse abismo: 73,3% dos respondentes (88 de 120) possuem Nível Superior completo ou Pós-Graduação/Mestrado. Destes, uma parcela significativa (38 servidores) possui Pós-Graduação ou Mestrado, demonstrando um investimento contínuo na própria formação. Em contrapartida, apenas 3,3% dos cargos (4 de 120) exigem Nível Superior. A grande maioria dos cargos (74%) exige apenas Nível Médio, e uma parcela relevante (16,6%) exige apenas Nível Fundamental.

Enquanto 20 cargos exigem apenas Ensino Fundamental, nenhum servidor possui essa escolaridade como nível máximo; todos superaram essa etapa. Há um excedente enorme de capital intelectual: servidores ocupando vagas de nível médio ou fundamental, mas entregando competências de nível superior ou especialista.

O cruzamento dos dados relativos ao nível de escolaridade e nível de escolaridade exigido para o cargo indica que a Justiça Eleitoral está recebendo uma força de trabalho muito mais qualificada do que a descrição original dos cargos sugeridos.

Isso explica, em parte, a alta capacidade de execução de tarefas complexas (como o uso de sistemas jurídicos PJE e SEI) mencionada em outras partes da pesquisa, já que os servidores possuem formação acadêmica muito superior à complexidade teórica exigida por seus cargos de origem.

Com base na distribuição das faixas salariais, o salário médio ponderado dos servidores requisitados é de aproximadamente: R\$3.221,00. A análise revela um descompasso significativo entre o capital intelectual entregue (Escolaridade) e a contrapartida financeira (Remuneração). 74% da força de trabalho possui Nível Superior Completo, Pós-Graduação ou Mestrado, ao passo que apenas 47,8% dos servidores ganham acima de R\$ 3.000,00.

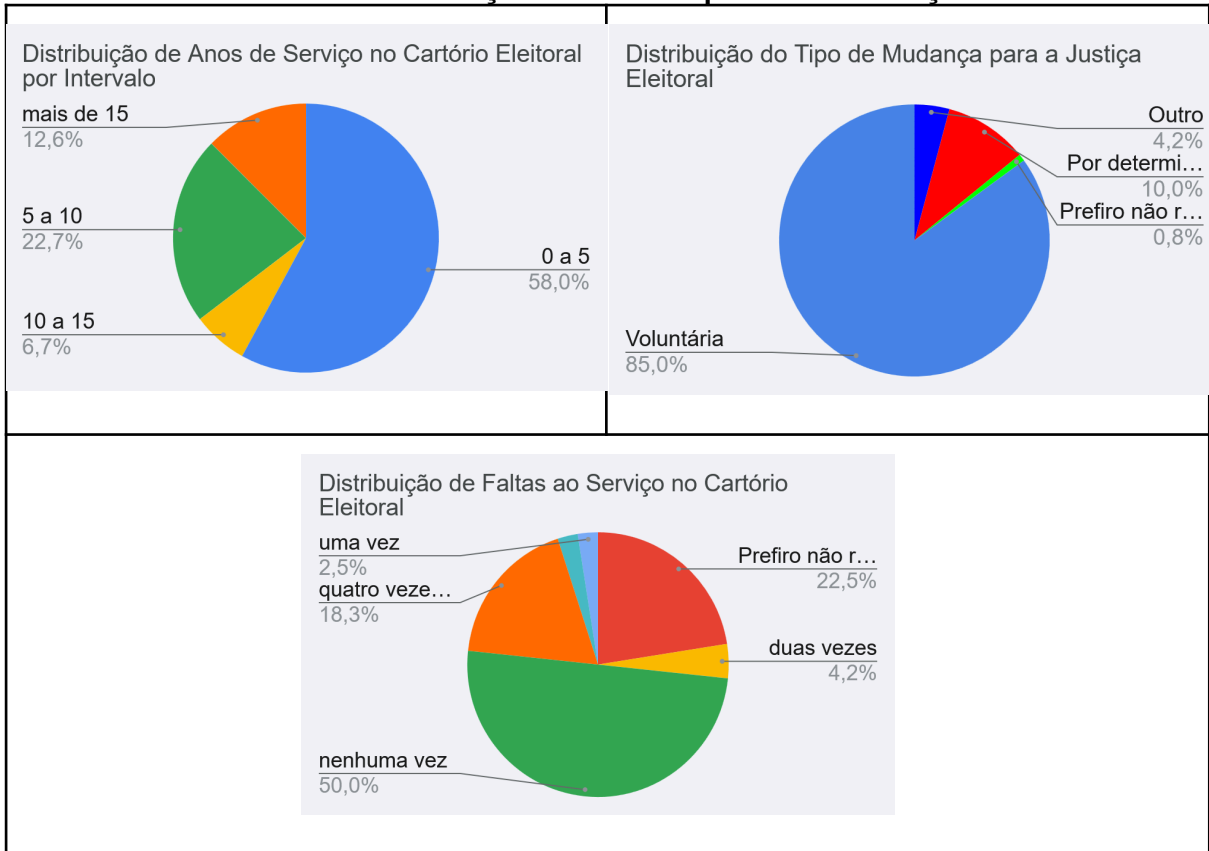
Existe um "Gap" de aproximadamente 26 pontos percentuais ou seja, cerca de 1/4 de toda a força de trabalho possui ensino superior ou pós-graduação, mas está recebendo salários tipicamente associados a níveis médios (abaixo de R\$ 3k), reforçando a tese da sobrequalificação não remunerada. O que pode explicar em parte, o desejo desses servidores em continuar prestando serviços na Justiça Eleitoral.

O servidor requisitado típico é um profissional altamente qualificado (Pós-Graduado/Superior), que entrega um trabalho complexo na Justiça Eleitoral, mas cuja remuneração média de R\$ 3.200,00 reflete a realidade de seu cargo de origem (geralmente municipal/nível médio), criando uma clara distorção entre a competência exigida na prática e a valorização financeira recebida.

4.3 ANÁLISE DOS DADOS DA RELAÇÃO DO SERVIDOR COM A JUSTIÇA ELEITORAL

Este segmento da pesquisa focaliza a relação direta do servidor requisitado com a Justiça Eleitoral, em cumprimento aos objetivos de descrever os fatores motivacionais e identificar as tarefas realizadas. A análise se concentrará nos fatores intrínsecos e extrínsecos que influenciam a permanência no TRE-MS.

Gráfico 3 - Dados da relação servidor requisitado x Justiça Eleitoral



Fonte: Dados da pesquisa

A análise das respostas textuais revelou uma ampla gama de responsabilidades, incluindo atendimento ao público e rotinas de sistemas eleitorais. A percepção de domínio das tarefas é quase unânime, com 95% dos respondentes afirmando ter o conhecimento necessário. A sensação que prevalece é de satisfação (85%). A esmagadora maioria dos respondentes (90%) expressa o desejo de permanecer prestando serviços na Justiça Eleitoral de forma definitiva.

A correlação entre a P9 (Voluntariedade), P10 (Assiduidade), P13 (Sensação) e P15 (Experiência) é particularmente forte. Os dados demonstram que a mudança para a Justiça Eleitoral, sendo majoritariamente voluntária, atua como um preditor crucial para o alto nível de comprometimento e assiduidade (absenteísmo praticamente nulo) e para a percepção positiva do trabalho. Este achado alinha-se à Teoria da Autodeterminação, que postula que a motivação intrínseca, derivada da escolha e autonomia, resulta em maior engajamento, desempenho e bem-estar psicológico no ambiente de trabalho. A experiência positiva e a satisfação relatadas convergem para um ciclo virtuoso, onde a decisão inicial de servir à Justiça Eleitoral

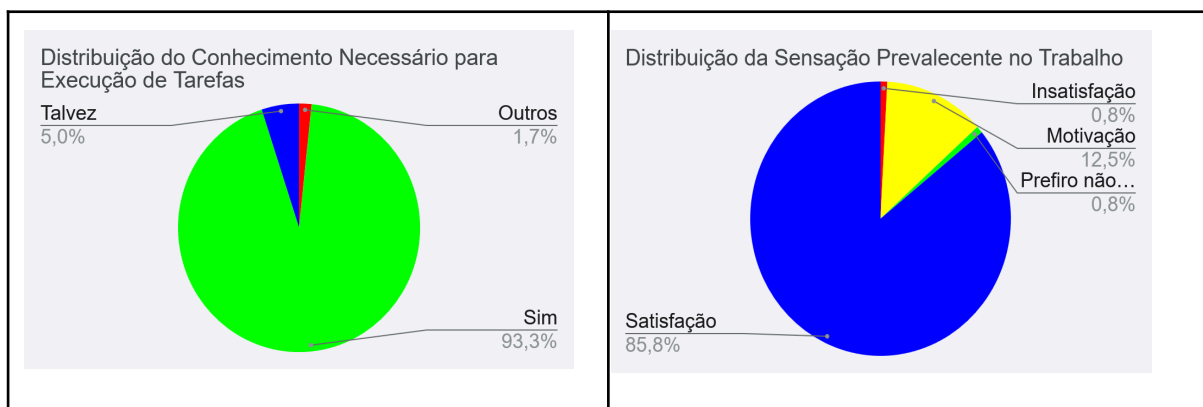
é reforçada pela gratificação obtida no desempenho das funções.

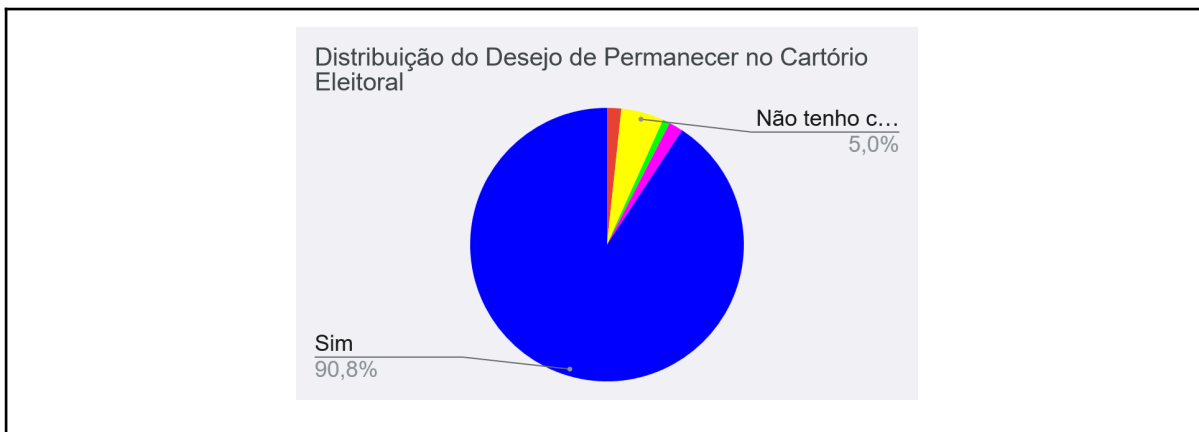
O tempo de serviço na Justiça Eleitoral é considerável, com uma concentração de respostas indicando 9 anos ou mais de atuação. Esta longa permanência contrasta com a natureza temporária da requisição, indicando uma integração substancial desses servidores na rotina do trabalho cartorário.

4.4. ANÁLISE DOS DADOS SUBJETIVOS COLETADOS

Este segmento é dedicado à Análise dos Dados Subjetivos Coletados, que abordam a dimensão psicológica dos servidores requisitados. O foco reside nas categorias da subjetividade, como criatividade, aprendizagem, cognição e absorção tecnológica, conforme estabelecido na Fundamentação Teórica. A investigação busca compreender como esses fatores influenciam a capacidade dos agentes em lidar com a dinâmica organizacional e os desafios do ambiente de trabalho. Ao mapear o perfil de competências subjetivas, a pesquisa aprofunda o conhecimento sobre o capital humano envolvido na Justiça Eleitoral. Tal análise é essencial para embasar soluções que promovam a estabilidade e a satisfação no trabalho desse grupo de servidores.

Gráfico 4 - Dados Subjetivos





Fonte: Dados da pesquisa

A análise comparativa entre a P8 (Tempo de Serviço), a P12 (Conhecimento) e a P13 (Sensação) estabelece uma conexão direta entre experiência, competência e satisfação. Os servidores com maior tempo de serviço (9 anos ou mais) relataram, de forma unânime, possuir o conhecimento necessário para a execução de suas tarefas. O domínio técnico e operacional, fruto da longa permanência na instituição, gera uma sensação de competência e realização, que é um dos principais motivadores da satisfação profissional. Este padrão sugere que a continuidade do serviço permite o aprofundamento do conhecimento especializado, culminando em maior eficiência e, conseqüentemente, em uma percepção mais positiva do trabalho.

Um padrão notável emergiu das respostas abertas da P16 (Efetivação). O desejo generalizado de ser efetivado não se baseia apenas em aspirações pessoais, mas em argumentos racionais e orientados para o interesse público. Os servidores defendem que a efetivação representaria uma solução estratégica para a administração, justificando-a com base no aproveitamento da experiência já adquirida, na economia de recursos públicos (evitando novos processos seletivos e treinamentos) e na manutenção da eficiência operacional dos cartórios eleitorais.

As respostas às perguntas sobre a experiência de trabalho são notavelmente positivas. A mudança para a Justiça Eleitoral ocorreu, em sua maioria, de forma voluntária, e o nível de absenteísmo é praticamente nulo, com a maioria dos servidores relatando "nenhuma vez" de falta. As tarefas desempenhadas são diversificadas, com foco em atendimento ao público e processos administrativos eleitorais. A percepção de domínio sobre as tarefas é unânime, e a sensação predominante durante o trabalho é de satisfação, realização e gratidão. Essa percepção favorável se reflete na avaliação geral da experiência, descrita como

"excelente" e "enriquecedora", e no desejo majoritário de ser efetivado na Justiça Eleitoral.

4.5. CATEGORIZAÇÃO DAS ATIVIDADES REALIZADAS PELOS SERVIDORES REQUISITADOS

Nesta parte do estudo será apresentada a categorização das atividades desempenhadas pelos servidores requisitados, com base nos indicadores de resultado fornecidos, consoantes os parâmetros delineados pelo Tribunal Superior Eleitoral, ao adotar o Sistema de Dimensionamento da Força de Trabalho - DFT (Portaria TSE n. 140).

A metodologia de categorização consistiu em analisar cada resposta individualmente, buscando por palavras-chave associadas a diferentes áreas de atuação: Pleito Eleitoral, Administrativa e Judiciária. A contagem foi ajustada para permitir que uma única resposta, que contivesse palavras-chave de mais de uma categoria, fosse contabilizada em todas as áreas aplicáveis. Este método reflete a natureza multifuncional do trabalho dos servidores requisitados, que frequentemente desempenham tarefas em diferentes áreas simultaneamente.

Como referencial metodológico para a classificação, adotou-se a taxonomia estabelecida pelo Dimensionamento da Força de Trabalho (DFT) no âmbito da Justiça Eleitoral, segmentando as atividades em três eixos estruturantes:

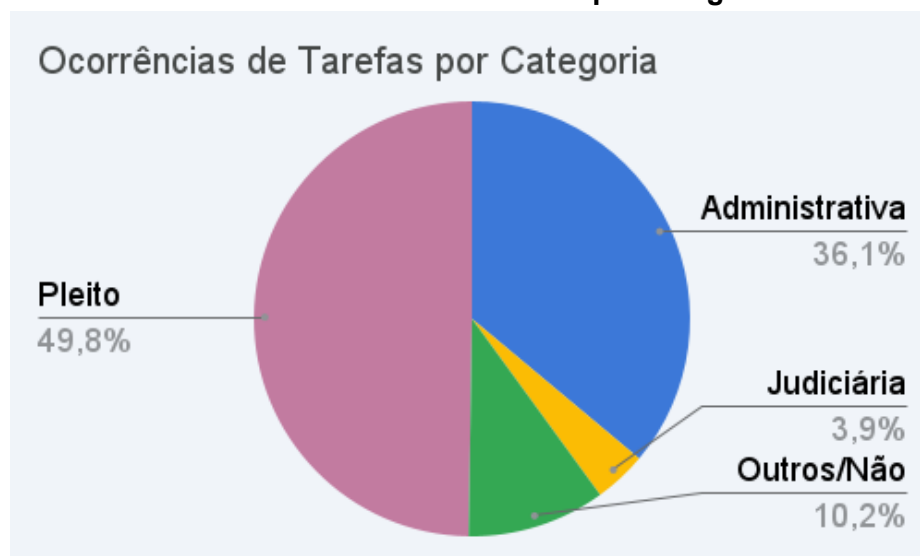
- a. **Área Administrativa:** Compreende atividades de gestão interna, como controle de frequência, gestão de contratos, patrimônio, almoxarifado, expedição de documentos e atendimento a demandas institucionais de suporte.
- b. **Área Judiciária:** Abrange o processamento de feitos judiciais, operação de sistemas processuais (Processo Judicial Eletrônico - PJe, Sistema Eletrônico de Informações - SEI, Sistema de Informações de Contas - SICO), cumprimento de mandados, análise de prestação de contas e atualização de direitos políticos (Sistema de Informações de Direitos Políticos - INFODIP).
- c. **Área de Pleito Eleitoral:** Engloba as rotinas finalísticas relacionadas ao cadastro de eleitores (Requerimento de Alistamento Eleitoral - RAE, biometria), organização logística das eleições, treinamento de mesários e

gerenciamento de urnas eletrônicas.

A análise do conjunto de respostas que descrevem as tarefas e atividades dos servidores, resultou na seguinte distribuição:

- **Pleito Eleitoral:** 102 ocorrências.
- **Administrativa:** 74 ocorrências.
- **Judiciária:** 8 ocorrências.
- **Outros/Não Classificado:** 21 ocorrências.

Gráfico 5- Resumo ocorrência por categoria



Fonte: Elaborado pelo autor

A categorização evidenciada demonstra a natureza frequentemente híbrida e multifuncional do trabalho desempenhado pelos servidores requisitados, indicando a incidência simultânea de responsabilidades em múltiplos eixos de atuação.

O *corpus* de análise constitui-se de 116 descrições únicas de tarefas, as quais foram submetidas à análise de conteúdo para identificação das competências operacionais predominantes, são elas:

- Atendimento ao público (presencial/balcão)
- Atendimento via WhatsApp/telefone
- Atendimento no Balcão Virtual
- Alistamento eleitoral (primeiro título)
- Revisão de dados cadastrais

- Transferência de domicílio eleitoral
- Coleta de dados biométricos
- Emissão de segunda via de título
- Regularização de títulos cancelados/suspensos
- Emissão de certidões (quitação eleitoral, crimes eleitorais, circunstanciada)
- Emissão de guias de multas (GRU)
- Baixa de multas eleitorais
- Processamento de RAE (Requerimento de Alistamento Eleitoral)
- Operações no sistema ELO (Sistema Eletrônico de Alistamento Eleitoral)
- Operações no sistema Título Net
- Processamento de Justificativas de ausência às urnas
- Sistema INFODIP (lançamento de ASE (Atualização da Situação Eleitoral), comunicação de óbitos, suspensão de direitos políticos, conscritos, extinção de punibilidade)
- Sistema SEI (abertura de processos, ofícios, memorandos, gestão administrativa)
- Sistema PJe (autuação, movimentação, minutas, despachos, sentenças)
- Sistema SPCE (Sistema de Prestação de Contas Eleitorais)
- Sistema SPCA (Sistema de Prestação de Contas Anuais Partidárias)
- Sistema SGIP (Sistema de Gerenciamento de Informações Partidárias/Filiação e Desfiliação)
- Sistema SICO
- Sistema ODIN (Sistema de
- Sistema CONASE (Sistema de Correção de Códigos ASE)
- Sistema GRU
- Sistema Justifica (Sistema de Justificativas)
- Sistema SOS-SAF (Sistema de abertura de chamados administrativos)
- Publicações no DJE (Diário da Justiça Eletrônico)
- Convocação de mesários
- Nomeação de mesários
- Treinamento/capacitação de mesários
- Substituição de mesários
- Gestão de frequência e pagamento de mesários
- Logística de urnas eletrônicas (carga, lacre, inseminação, testes)

- Vistoria em locais de votação
- Entrega de urnas aos presidentes de mesa
- Suporte/apoio técnico em dias de eleição
- Transmissão de resultados
- Preparação de materiais de eleição
- Montagem de kits
- Adesivação de secções eleitorais
- Fiscalização da propaganda eleitoral
- Sistema de Registro de candidaturas (Cand/Rcand)
- Validação de partidos em formação
- Cumprimento de mandados (Oficial de Justiça ad hoc)
- Entrega de intimações e notificações
- Gestão de suprimento de fundos
- Fiscalização de contratos (limpeza, manutenção, terceirizados)
- Controlo de frequência de terceirizados e estagiários
- Supervisão de estagiários
- Expedição e recebimento de malotes
- Arquivamento e organização de documentos
- Gestão de almoxarifado/materiais de consumo
- Limpeza e organização do cartório
- Condução de veículo oficial (motorista)
- Atendimento em Posto de Atendimento Eleitoral (PAE)
- Atendimento itinerante (zona rural/indígena)
- Chefia de cartório (titular ou substituto)

O quadro a seguir apresenta a sistematização e a categorização dos dados qualitativos obtidos por meio da questão aberta do instrumento de coleta, na qual os respondentes descreveram suas atribuições cotidianas junto ao Cartório Eleitoral:

Quadro 7 - Categorização das atividades realizadas pelos servidores requisitados

CLASSIFICAÇÃO (ETAPAS_DFT)	ATIVIDADE
ADMINISTRATIVA	Baixa de multas eleitorais
	Emissão de guias de multas (GRU)

	Emissão de certidões (quitação eleitoral, crimes eleitorais, circunstanciada)
	Sistema SEI (abertura de processos, ofícios, memorandos, gestão administrativa)
	Sistema SICO
	Sistema ODIN
	Sistema CONASE
	Sistema GRU
	Sistema SOS-SAF
	Gestão de suprimento de fundos
	Fiscalização de contratos (limpeza, manutenção, terceirizados)
	Controle de frequência de terceirizados e estagiários
	Supervisão de estagiários
	Expedição e recebimento de malotes
	Arquivamento e organização de documentos
	Gestão de almoxarifado/materiais de consumo
	Limpeza e organização do cartório
	Condução de veículo oficial (motorista)
JUDICIÁRIA	Sistema PJe (autuação, movimentação, minutas, despachos, sentenças)
	Sistema SPCE (Prestação de Contas Eleitorais)
	Sistema SPCA (Prestação de Contas Anuais Partidárias)
	Publicações no DJE (Diário da Justiça Eletrônico)
	Cumprimento de mandados (Oficial de Justiça ad hoc)
	Entrega de intimações e notificações
PLEITO	Atendimento ao público (presencial/balcão)
	Atendimento via WhatsApp/telefone
	Atendimento no Balcão Virtual
	Alistamento eleitoral (primeiro título)
	Revisão de dados cadastrais
	Transferência de domicílio eleitoral
	Coleta de dados biométricos
	Emissão de segunda via de título
	Regularização de títulos cancelados/suspensos

	Processamento de RAE (Requerimento de Alistamento Eleitoral)
	Operações no sistema ELO
	Operações no sistema Título Net
	Processamento de Justificativas de ausência às urnas
	Sistema INFODIP (lançamento de ASE, comunicação de óbitos, suspensão de direitos políticos, etc.)
	Sistema SGIP (Gerenciamento de Informações Partidárias/Filiação e Desfiliação)
	Sistema Justifica
	Convocação de mesários
	Nomeação de mesários
	Treinamento/capacitação de mesários
	Substituição de mesários
	Gestão de frequência e pagamento de mesários
	Logística de urnas eletrônicas (carga, lacre, inseminação, testes)
	Vistoria em locais de votação
	Entrega de urnas aos presidentes de mesa
	Suporte/apoio técnico em dias de eleição
	Transmissão de resultados
	Preparação de materiais de eleição
	Montagem de kits
	Adesivação de seções eleitorais
	Fiscalização da propaganda eleitoral
	Registro de candidaturas (Cand/Rcand)
	Validação de partidos em formação
	Atendimento em Posto de Atendimento Eleitoral (PAE)
	Atendimento itinerante (zona rural/indígena)

Fonte: Dados da pesquisa

A análise dos resultados consolidados na tabela descritiva evidencia que os servidores requisitados atuam como o motor polivalente das Zonas Eleitorais, transitando com fluidez entre esferas de alta complexidade técnica e operacional. Ao executarem um vasto rol de atividades que oscilam desde o suporte logístico básico até tarefas de natureza intelectual avançada — como a operação de sistemas

internos e a análise técnica de prestação de contas (SPCE/SPCA) —, fica claro que este contingente detém um capital intelectual robusto e diversificado. Essa versatilidade exige um domínio que mescla conhecimentos administrativos, jurídicos e de gestão pública, provando que esses profissionais não apenas preenchem lacunas de recursos humanos, mas são vitais para o funcionamento diário das rotinas judiciárias e administrativas do cartório.

Sob a ótica específica das atividades classificadas como "Pleito", a indispensabilidade desses servidores torna-se crítica para a garantia da democracia. Embora muitas tarefas listadas sejam tecnicamente sazonais — como a carga e lacre de urnas, o registro de candidaturas e a logística de treinamento de mesários —, elas demandam um nível de *expertise* elevado e um conhecimento profundo da legislação e dos sistemas corporativos (ELO, INFODIP, Urnas) que não se adquire a curto prazo. A tabela demonstra que a segurança e o sucesso da eleição dependem diretamente da memória técnica e da experiência acumulada por esses servidores, os quais transformam a complexa burocracia eleitoral em uma operação logística eficiente, assegurando que o processo de votação ocorra sem falhas.

4.6 SUGESTÕES APRESENTADAS PELOS SERVIDORES REQUISITADOS

Os participantes demonstraram uma preocupação central com a estabilidade e a continuidade do serviço. A maioria das sugestões gira em torno da alteração da legislação para permitir que fiquem por tempo indeterminado ou a criação de mecanismos de seleção interna (concursos restritos/provas) para efetivá-los. Abaixo, seguem as respostas agrupadas por palavras-chave e temas principais identificados:

Quadro 8 - Sugestões apresentadas pelos servidores requisitados

Categoria	Proposta Central	Palavras-Chave Principais	Exemplos de Respostas
1. Tempo e Prazos	Eliminação do limite de tempo (fim do prazo de 5 anos) para requisição, permitindo continuidade.	Tempo indeterminado, Prazo indefinido, Sem interrupção, Continuidade.	<ul style="list-style-type: none"> • "Alterando a norma para prazo indeterminado." • "Permitindo a renovação sem interrupção."
2. Seleção e Ingresso	Validação da experiência adquirida via processos seletivos internos ou provas de títulos para efetivação.	Concurso interno, Prova de capacitação, Efetivação, Aproveitamento, Avaliação.	<ul style="list-style-type: none"> • "Fazer um concurso interno."

			<ul style="list-style-type: none"> • "Avaliação de proficiência e análise de qualificação." • "Criação de cargos efetivos."
3. Legislação e Normas	Mudanças na estrutura legal superior (Legislativo/TSE) para regularizar a situação.	Lei, PEC, Resolução, Portaria, Normas, Legislação.	<ul style="list-style-type: none"> • "Aprovação da PEC 02/2002." • "Criação de Portarias junto ao TSE." • "Alteração da legislação."
4. Remuneração e Benefícios	Transferência do ônus financeiro para o TRE ou equalização de benefícios (isonomia).	Salário, Remuneração, Vale Alimentação, Isonomia, Gratificação.	<ul style="list-style-type: none"> • "TRE assumirem a folha de salário." • "Equiparar salário de técnico judiciário." • "Gratificação exclusiva."
5. Acordos Institucionais	Melhoria na burocracia e termos de cooperação entre órgão de origem e Justiça Eleitoral.	Cedência, Termo de cooperação, Convênio, Redistribuição.	<ul style="list-style-type: none"> • "Termo de cooperação com prazo indefinido." • "Tornando os servidores como cedidos."

Fonte: Dados da pesquisa

A sugestão mais recorrente é a eliminação do limite de tempo (atualmente 5 anos para muitos casos) para a requisição. Muitos servidores sugerem que a experiência adquirida deve ser validada através de processos seletivos específicos ou internos, evitando a perda de mão de obra qualificada. Há um forte apelo por mudanças na estrutura legal que rege as requisições, vindo de esferas superiores (TSE/Legislativo).

Outro grupo foca na questão financeira, sugerindo que o TRE assuma os custos ou que haja equalização de benefícios com os servidores do judiciário federal. Vê-se, ainda, sugestões que envolvem a burocracia entre o órgão de origem (Prefeituras/Estado) e o órgão cessionário (Justiça Eleitoral).

A análise das manifestações indica um forte desejo pela manutenção do vínculo e valorização da experiência adquirida. A instabilidade gerada pelo prazo limite de requisição (atualmente 5 anos) é o principal ponto de tensão, superando, em volume de menções, até mesmo as questões salariais imediatas.

A maioria das sugestões foca na remoção das travas temporais, sugerindo a figura do "prazo indeterminado". O objetivo é evitar a descontinuidade do serviço

público eleitoral. Há um consenso de que o capital intelectual já treinado não deve ser desperdiçado. A solução proposta pelos servidores é a realização de concursos internos ou provas de títulos que validem a efetivação.

5 RECOMENDAÇÕES

O presente relatório consubstancia a análise situacional referente ao quadro de servidores requisitados que atuam nos cartórios eleitorais deste Tribunal. Com base em levantamento de dados quantitativos e qualitativos, identificaram-se gargalos administrativos, riscos à continuidade do serviço público e oportunidades de otimização de recursos.

Diante do cenário diagnosticado, submetem-se à apreciação superior quatro eixos estratégicos de atuação, visando à sustentabilidade administrativa, à segurança jurídica e à eficiência operacional do TRE/MS.

1. Articulação Institucional para Alteração do Marco Legal (Lei nº 6.999/82)

Recomenda-se que este Tribunal inicie tratativas institucionais visando à revisão da legislação vigente que impõe o limite temporal de 5 (cinco) anos para as requisições. A proposta fundamenta-se na necessidade de converter o vínculo temporário em permanência por tempo indeterminado, condicionada à manutenção do interesse público e da administração.

Justificativa Técnica: A atual rotatividade compulsória acarreta prejuízos incomensuráveis à memória técnica e à continuidade administrativa. Dado que a atividade cartorária é perene e não meramente sazonal, a estabilidade do vínculo — pleito central dos servidores — apresenta-se como solução para mitigar a perda de expertise e garantir a celeridade processual.

2. Otimização dos Acordos de Cooperação Interinstitucional

Propõe-se a revisão e o aprimoramento dos termos de convênio e cooperação técnica firmados com os órgãos de origem (Executivos Municipais e

Estadual), visando à desburocratização dos processos de cedência e à previsão de cláusulas de renovação simplificada ou por prazo indeterminado.

Justificativa Técnica: A pesquisa identificou a necessidade de melhorar a tramitação burocrática entre a Justiça Eleitoral e os órgãos cedentes. A formalização de acordos institucionais mais robustos e perenes reduziria a instabilidade administrativa gerada por renovações anuais ou incertas, garantindo maior segurança jurídica tanto para a administração do cartório quanto para o servidor cedido, que muitas vezes fica refém de vontades políticas locais para a manutenção de sua requisição.

3. Sustentabilidade Econômica: Consolidação do Modelo Híbrido

Recomenda-se a formalização, perante os órgãos de controle, do modelo de força de trabalho híbrida (servidores efetivos e requisitados) como estratégia de Estado permanente, afastando a concepção de provisoriedade.

Justificativa Técnica: A análise de impacto orçamentário demonstra a inviabilidade da substituição integral dos servidores requisitados por efetivos concursados, cujo custo estimado alcançaria R\$ 937 milhões anuais para a Justiça Eleitoral. Desta forma, a manutenção do modelo atual, devidamente aprimorado pelas recomendações anteriores, constitui a única alternativa capaz de conciliar a capilaridade necessária à execução dos pleitos com a responsabilidade fiscal.

4. Política de Valorização: Concessão de Benefícios e Tratamento

Propõe-se que o TRE/MS inicie tratativas junto ao Tribunal Superior Eleitoral para que preveja recursos para o custeio direto de benefícios, notadamente o auxílio-alimentação, visando à equiparação entre servidores requisitados e efetivos do quadro.

Justificativa Técnica: Identificou-se uma assimetria entre a alta complexidade das funções desempenhadas e a remuneração percebida pelos requisitados (média de R\$ 3.221,00), a qual reflete os cargos de origem de menor complexidade. A equalização dos benefícios é medida imperativa para mitigar a percepção de injustiça remuneratória, fortalecendo a motivação intrínseca e o clima

organizacional, fatores atualmente sustentados apenas pelo ambiente de trabalho, mas que carecem de reforço financeiro para garantir a retenção de talentos.

As medidas supracitadas não representam apenas pleitos corporativos, mas imperativos de gestão que visam alinhar o TRE/MS aos princípios da eficiência, economicidade e continuidade do serviço público. A implementação destas recomendações garantirá um corpo funcional qualificado, motivado e economicamente viável para enfrentar os desafios futuros da Justiça Eleitoral.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O artigo conclui que a estrutura da Justiça Eleitoral vive uma contradição entre a norma legal e a necessidade administrativa, no que tange à presença da força de trabalho dos servidores requisitados em seu quadro de pessoal. Embora a lei trate a requisição como temporária, a demanda é perene, e os cartórios eleitorais dependem dessa mão de obra para funcionar, especialmente porque os requisitados já detêm o domínio dos sistemas e processos. Soma-se a isso a inviabilidade econômica da substituição total por servidores concursados, que custaria cerca de 937 milhões por ano aos cofres públicos e que é inviável pela Lei de Responsabilidade Fiscal. Assim, o modelo de requisição se torna financeiramente eficiente para o Estado, mas cria uma vulnerabilidade jurídica e o risco de perda de memória institucional.

A motivação desses servidores é predominantemente sustentada por fatores intrínsecos (internos) e pela qualidade do ambiente, compensando a disparidade salarial existente entre o cargo de origem e a complexidade da função exercida na JE. Estes são os motores mais fortes para a permanência, gerando um índice de satisfação de 85,8%.

A maioria dos servidores (73,3%) possui nível superior ou pós-graduação, mas seus cargos de origem exigem apenas nível médio ou fundamental. Na Justiça Eleitoral, eles encontram tarefas complexas (sistemas PJe, SEI, gestão de pleito) que desafiam e utilizam seu verdadeiro potencial intelectual, gerando realização profissional.

Há um forte senso de dever cívico. Os servidores relatam satisfação em contribuir diretamente para a democracia e para a cidadania da população (ex:

regularização de títulos, biometria), vindo um impacto social claro em seu trabalho. A dinâmica do cartório eleitoral exige domínio de legislação e sistemas tecnológicos avançados. O desafio de aprender coisas novas (diferente da rotina muitas vezes monótona do órgão de origem) é citado como um grande motivador.

Embora a remuneração não seja o principal atrativo (a média salarial é baixa para a qualificação deles, cerca de R\$3.221,00), outros fatores externos pesam a favor da permanência. Os cartórios eleitorais oferecem, em geral, uma estrutura física, tecnológica e organizacional superior à encontrada nas prefeituras e órgãos estaduais de origem. Muitos servidores buscam a requisição para escapar de funções aquém de sua capacidade ou de ambientes politizados e desestruturados em seus órgãos de origem. Como 85% das mudanças ocorrem de forma voluntária (e não impositiva), o servidor chega predisposto a gostar do trabalho, criando um "ciclo virtuoso" de assiduidade (absenteísmo quase nulo) e comprometimento.

O problema central identificado na pesquisa é a insegurança jurídica: a lei exige que a requisição seja temporária (limite de 5 anos), mas a necessidade dos cartórios é permanente e depende da memória técnica desses servidores. A sugestão mais recorrente é a alteração da legislação (Lei nº 6.999/82 e resoluções do TSE) para remover o teto de 5 anos, permitindo a permanência por tempo indeterminado enquanto houver interesse da administração e do servidor.

A presença desses servidores não é um imprevisto recente, mas uma estratégia histórica de Estado para viabilizar as eleições. Isso demonstra que a requisição de servidores é um instituto jurídico-administrativo consolidado, criado para assegurar força de trabalho qualificada e experiente que a JE, sozinha, não possui.

Mesmo que o salário base continue sendo o do órgão de origem, sugere-se que o TRE assuma custos de benefícios (como auxílio-alimentação) para equiparar o tratamento entre requisitados e efetivos, reduzindo a sensação de injustiça financeira.

A característica peculiar da governança da Justiça Eleitoral reside na sua capacidade de mobilização institucional. Ela funciona como um "hub" que ativa recursos humanos de todo o serviço público (Municipal, Estadual e Federal) para entregar o serviço eleitoral. Os servidores requisitados, portanto, não são apenas auxiliares temporários; eles são o pilar histórico e econômico que sustenta a fase de

execução (*Rule Application*) da democracia brasileira.

A pesquisa atingiu plenamente seu objetivo geral ao traçar um diagnóstico profundo e inédito do capital humano requisitado no TRE/MS, revelando um perfil profissional que, embora remunerado com padrões de nível médio ou fundamental de seus órgãos de origem, entrega uma qualificação de nível superior e pós-graduação à Justiça Eleitoral. O estudo confirmou, por meio da análise dos fatores motivacionais intrínsecos e extrínsecos, que a permanência desses servidores não é movida por ganhos financeiros imediatos, mas sim pela busca de realização profissional ("sentimento de competência"), ambiente de trabalho estruturado e valor social da função exercida. Essa constatação valida a tese de que há um "contrato psicológico" e um senso de cidadania que sustentam a eficiência dos cartórios, superando a disparidade salarial existente.

Quanto aos objetivos específicos, o trabalho obteve êxito ao transcender a mera descrição demográfica, identificando com clareza o conflito entre a legislação restritiva (que impõe a temporalidade da requisição) e a realidade operacional (que exige memória técnica permanente). O estudo cumpriu sua função propositiva ao apresentar soluções concretas e fundamentadas na visão dos próprios atores envolvidos, tais como a proposta de alteração legislativa para a permanência por prazo indeterminado e a sugestão de concursos internos ou provas de títulos. Dessa forma, a pesquisa fornece à administração do TRE/MS um arcabouço técnico robusto para justificar a manutenção desses servidores, demonstrando que a sua permanência é não apenas legalmente defensável, mas economicamente indispensável para a governança eleitoral.

Para aprofundar a compreensão deste fenômeno estrutural e guiar futuras políticas de gestão pública, sugere-se a ampliação do escopo investigativo por meio de trabalhos futuros, que poderiam explorar a perspectiva dos gestores e servidores efetivos, considerando a percepção dos juízes eleitorais e dos servidores de carreira sobre essa dependência funcional. Tais esforços de pesquisa são cruciais para transformar o modelo de requisição, de uma vulnerabilidade jurídica, em um arranjo institucional seguro e sustentável.

Por fim, destaca-se que o presente estudo não se limitou à análise diagnóstica, mas buscou uma transposição prática e institucional de seus resultados. Em consonância com os objetivos propostos e com base nos achados e nas

evidências levantadas pela pesquisa junto aos servidores requisitados do TRE/MS, foi elaborado o Relatório Técnico Conclusivo: O Perfil dos Servidores Requisitados pelo Tribunal Regional Eleitoral de Mato Grosso do Sul. Este produto técnico-tecnológico, que consolida as recomendações estratégicas e os eixos de intervenção para a gestão do quadro funcional híbrido, visa contribuir diretamente para a sustentabilidade administrativa e a segurança jurídica da Justiça Eleitoral. O referido relatório, que detalha as propostas de ação, consta anexado a esta Dissertação como Apêndice C.

REFERÊNCIAS

ADAMS, J. S. 1963. Towards an Understanding of Inequity. **Journal of Abnormal and Social Psychology**.

ADAMS, J. S. 1965. Inequity in Social Exchange. In L. Berkowitz (Ed.), **Advances in Experimental Social Psychology**.

AZEVEDO, Jailton Fernandes de. Servindo a dois senhores? Um panorama sobre servidores requisitados na despesa com pessoal da Justiça Eleitoral. **Revista de Direito da Administração Pública** ANO N° 09 – VOLUME N ° 01 – EDIÇÃO N°01, p. 26-72.

BERLE, A. A.; MEANS, G. C. **A Sociedade Anônima e a Propriedade Privada**. 1ª ed. São Paulo: Nova Cultural, 1991. Os Economistas.

BERLE, A. A.; MEANS, G. C. **The Modern Corporation and Private Property**. New York: Macmillan, 1932.

BIRCH, Sarah. **Electoral Malpractice**. Oxford: Oxford University Press, 2011. Disponível em:
https://books.google.com.br/books/about/Electoral_Malpractice.html?id=qjbVvQEACAAJ&redir_esc=y. Acesso em: 20 dez. 2025.

BOWMAN, 2010. "Motivating Employees of the Public Sector: Does Public Service Motivation Matter? **International Public Management Journal**.

BRASIL. Acórdão nº 1.956/2011 – Plenário. **Tribunal de Contas da União**, Brasília, DF, 2011. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/doc/acordao-completo/1695/2011/Plen%C3%A1rio>. Acesso em: 20 dez. 2025.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidente da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 20 dez. 2025.

BRASIL. **Decreto nº 21.076, de 24 de fevereiro de 1932**. Institui o Código Eleitoral. Rio de Janeiro, 1932. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-21076-24-fevereiro-1932-507583-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 20 dez. 2025.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 7.586, de 28 de maio de 1945**. Código Eleitoral. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 28 mai. 1945. Disponível em: Planalto. Acesso em 27/01/2025.

BRASIL. **Lei nº 1.164, de 24 de julho de 1950**. Código Eleitoral. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 26 jul. 1950. Disponível em: Planalto. Acesso em 27/01/2025.

BRASIL. **Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965**. Institui o Código Eleitoral. Brasília, DF, 1965. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4737compilado.htm. Acesso em: 20 dez. 2025.

BRASIL. **Lei nº 6.999, de 7 de junho de 1982**. Dispõe sobre a requisição de servidores públicos pela Justiça Eleitoral e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 9 jun. 1982. Disponível em: Portal da Câmara dos Deputados. Acesso em 27/01/2025.

BRASIL. **Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990.** Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 1990.

BRASIL. **Lei nº 10.842, de 20 de fevereiro de 2004.** Cria e transforma cargos e funções nos Quadros de Pessoal dos Tribunais Regionais Eleitorais, destinados às Zonas Eleitorais. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 20 fev. 2004. Disponível em: Planalto. Acesso em 27/01/2025.

BRASIL. **Resolução nº 23.523, de 27 de junho de 2017.** Dispõe sobre a requisição de servidores públicos pela Justiça Eleitoral. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 27 jun. 2017. Disponível em: Tribunal Superior Eleitoral. Acesso em 27/01/2025.

BRASIL. **Resolução nº 23.643, de 24 de junho de 2021.** Altera a Resolução nº 23.523, de 27 de junho de 2017, que dispõe sobre a requisição de servidores públicos pela Justiça Eleitoral e dá outras providências. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2021/resolucao-no-23-643-de-24-de-junho-de-2021>. Acesso em: 27 jan. 2025.

BRASIL. **Tribunal Superior Eleitoral.** Dados estatísticos e orçamento da Justiça Eleitoral. Brasília, DF, 2023. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/transparencia-e-prestacao-de-contas/contas-publicas/elaboracao-do-orcamento-anual>. Acesso em: 20 dez. 2025.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Crise Econômica e Reforma do Estado no Brasil.** São Paulo: Editora 34, 1996. Capítulo 16: A Reforma da Administração Pública. p. 269-294.

CARVALHO, M. **Manual de Direito Administrativo.** 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2021.

CHIAVENATO, I. **Administração Geral e Pública.** 2. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.

COSTA, Fábio. **Administração Pública: Desafios da Redemocratização e Reforma Administrativa no Brasil.** Rio de Janeiro: Editora FGV, 2008. Capítulo 4: A Administração Gerencial na Década de 1990. p. 112-136.

CREWSON, 1997. Public Service and Motivation: Does Mission Matter. **Journal of Public Administration Research and Theory.** Disponível em: <https://typeset.io/papers/public-service-motivation-a-multivariate-test-31yt87o3tr>, acesso em 27/01/2025.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo.** 37. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2024.

ELKLIT, Jørgen; REYNOLDS, Andrew. A framework for the systematic study of election quality. **Democratization**, v. 12, n. 2, p. 147-162, 2005. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/13510340500069204>. Acesso em: 20 dez. 2025.

FERNANDES, Arilda Schmidt Godoy. Pesquisa qualitativa: tipos fundamentais. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 35, n. 3, p. 20-29, 1995. Disponível em: SciELO. Acesso em 27 jan. 2025.

FLEURY, Afonso; FLEURY, Maria Tereza Leme. **Estratégias Empresariais e Formação de Competências: Um Quebra-Cabeça Caleidoscópico da Indústria Brasileira**. 1ª ed. São Paulo: Atlas, 2004. Disponível em: <https://repositorio.usp.br/item/00142790>.

FLEURY, E.; ASHBURNER, L.; FITZGERALD, L.; PETTIGREW, A. **The New Public Management in Action**. Oxford: Oxford University Press, 1996.

FLEURY, M. T. L.; FLEURY, A. F. **Competências e gestão do conhecimento: O desafio das organizações do século XXI**. São Paulo: Atlas, 2004.

FLICK, Uwe. **Análise de Dados Qualitativos: Um Guia Prático para Pesquisadores Aplicados**. 2ª ed. Porto Alegre: Artmed, 2009.

FRANK, J., e LEWIS, P. Motivation in Public-Sector Work. **Public Administration Review**, 2004.

GODSEY, A. **Como fazer uma pesquisa de qualidade: técnicas e procedimentos para a coleta, análise e interpretação dos dados**. 5ª ed. São Paulo: Atlas, 2008.

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

HAURIOU, Maurice. **Précis de droit administratif et de droit public**. Paris: Sirey, 1933.

HORKHEIMER, M.; ADORNO, T. W. **Dialética do esclarecimento: fragmentos filosóficos**. Trad. Guido Antonio de Almeida. Rio de Janeiro: Zahar, 1973.

HOUSTON, 2000. Public-Service Motivation: A Multivariate Test. **Journal of Public Administration Research and Theory**.

HUGHES, E. C. The study of institutions. **Social Forces**, v. 20, n. 3, p. 307–310, 1942.

JENSEN, M. C. The Agency Costs of Free Cash Flow, Corporate Finance, and Takeovers. **American Economic Review**, v. 76, n. 2, p. 323-329, 1986.

JENSEN, M. C.; MECKLING, W. H. Theory of the Firm: Managerial Behavior, Agency Costs and Ownership Structure. **Journal of Financial Economics**, v. 3, p. 305-360, 1976. Disponível em: https://vc.bridgew.edu/polisci_fac/22/

JENSEN, M. C. **Teoria da Firma: Governança, Direitos Residuais e Formas Organizacionais**. 1ª ed. São Paulo: Makron Books, 2000.

KAËS, René. **A instituição e as instituições: estudos psicanalíticos**. São Paulo: Casa do Psicólogo, 1991. 171 p. (Estudos Psicanalíticos).

LOCKE, E. A. 1968. Toward a Theory of Task Motivation and Incentives. **Organizational Behavior and Human Performance**.

LONGO, Francisco. **Mérito e Flexibilidade: A Gestão das Pessoas no Setor Público**. São Paulo: Fundação do Desenvolvimento Administrativo (FUNDAP), 2007.

MASLOW, A. H. 1954. **Motivation and Personality**. New York: Harper & Row.

- MCCLELLAND, D. C. 1961. **The Achieving Society**. Princeton, NJ: Van Nostrand.
- MEIRELLES, H. L. **Direito Administrativo Brasileiro**. 47. ed. São Paulo: Malheiros, 2020.
- MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 36. ed. São Paulo: Malheiros, 2023.
- MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. São Paulo: Atlas, 2022.
- MOZAFFAR, Shaheen; SCHEDLER, Andreas. The Comparative Study of Electoral Governance—Introduction. **International Political Science Review**, v. 23, n. 1, p. 5-27, 2002. Disponível em: https://vc.bridgew.edu/polisci_fac/22/. Acesso em: 20 dez. 2025.
- NORRIS, Pippa. **Why Elections Fail**. New York: Cambridge University Press, 2015.
- NORTH, D. C. **Instituições, mudança institucional e desempenho econômico**. Rio de Janeiro: Elsevier, 1990.
- PERRY, J. L.; HONDEGHEM, A. Public Service Motivation, Public Management Reform, and Organizational Socialization. **Public Personnel Management**, 2008.
- RAINEY, 1982. Incentives and Motivation in Public Organizations. **Public Administration Review**. Disponível em: [link suspeito removido]. Acesso em 27 /01/2025.
- RAINEY, M. **Understanding and Managing Public Organizations**. San Francisco: Jossey-Bass, 2001.
- ROCHA, Rafael Jaques. **A requisição de servidores no âmbito da Justiça Eleitoral do Rio Grande do Sul**. 2015. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/131588/000976426.pdf?sequence=1>. Acesso em: 27 jan. 2025.
- SECCHI, Davide. **Governança Pública: Uma Nova Abordagem para a Administração Pública**. São Paulo: Editora Acadêmica, 2009. Capítulo 2: Eficiência no Setor Público. p. 67-70.
- WEBER, M. **A política como vocação**. Trad. Sérgio de Carvalho. São Paulo: Companhia das Letras, 1946.
- WEBER, Max. **Economia e Sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva**. Brasília: UnB, 1991.
- WILLIAMSON, Oliver. **As Instituições Econômicas do Capitalismo: Empresas, Mercados, Contratos Relacionais**. 1ª ed. São Paulo: Atlas, 1985.
- WILLIAMSON, Oliver E. **The Economic Institutions of Capitalism**. New York: Free Press, 1985.
- ZULIAN, Aline. Comportamento dos indivíduos e instituições: uma abordagem Vebleniana. **Revista de Economia e Sociologia**, v. 27, n. 2, p. 24-28, 2018. Disponível em: <https://www.eco.unicamp.br/images/arquivos/artigos/3636/02ZULIAN.pdf>. Acesso em: 27 jan. 2025.

APÊNDICE A: Termo de Consentimento Livre e Esclarecido do Participante



República Federativa do Brasil
Ministério da Educação
Fundação Universidade Federal de Mato Grosso do Sul



TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO (TCLE)

INICIAL - TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Convidamos Vossa Senhoria a participar da pesquisa destinada à elaboração do artigo intitulado "SERVIDORES PÚBLICOS REQUISITADOS PELA JUSTIÇA ELEITORAL: uma análise do perfil e competências necessárias ao atendimento das demandas institucionais

Trata-se de um trabalho acadêmico conduzido pelo pesquisador João Severiano de Almeida Netto, aluno do programa de Mestrado Profissional em Administração Pública (Profiap) da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS). A pesquisa está sendo conduzida sob a orientação da professora doutora Luciane Cristina Carvalho

O objetivo central do estudo é o estudo do perfil e competências dos servidores requisitados na Justiça Eleitoral.

A sua participação consistirá no preenchimento de um formulário eletrônico, no qual serão respondidas questões acerca das entregas e tarefas realizadas, bem como acerca do perfil e competências necessárias ao desenvolvimento das referidas entregas.

O tempo de duração do preenchimento do formulário será de, aproximadamente, 10 minutos.

Serão garantidas a confidencialidade e a privacidade das informações por você prestadas. Qualquer dado que possa identificá-lo (a) será omitido na divulgação dos resultados da pesquisa, e o material será armazenado em local seguro, com acesso restrito aos integrantes da pesquisa.

Sua participação é voluntária, isto é, ela não é obrigatória, e você tem plena autonomia para decidir se quer ou não participar, bem como retirar sua participação a qualquer momento. Você não terá prejuízo algum caso decida não consentir sua

participação, ou desistir no decorrer do processo. Contudo, sua participação é muito importante para a execução da pesquisa.

Ao aceitar participar, você estará colaborando para a propositura de eventuais melhorias nas práticas de gestão na administração pública, sobretudo na área de gestão de pessoas.

A qualquer momento, durante a pesquisa, ou posteriormente, poderão ser solicitadas informações acerca de sua participação e/ou sobre a pesquisa, o que poderá ser feito através do e-mail joao.severiano@ufms.br ou do telefone (67) 99944-6776.

Pela participação na pesquisa, não haverá nenhum valor econômico a receber ou a pagar.

Em caso de dúvida quanto à condução ética do estudo, entre em contato com o Comitê de Ética em Pesquisa da UFMS (CEP/UFMS), localizado no Campus da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, em Campo Grande – MS; e-mail: cepconep.propp@ufms.br; telefone: 67-3345-7187.

O Comitê de Ética é a instância que tem por objetivo defender os interesses dos participantes da pesquisa em sua integridade e dignidade e para contribuir no desenvolvimento da pesquisa dentro de padrões éticos. Dessa forma, o comitê tem o papel de avaliar e monitorar o andamento do projeto de modo que a pesquisa respeite os princípios éticos de proteção aos direitos humanos, da dignidade, da autonomia, da não maleficência, da confidencialidade e da privacidade.

Eu, _____, fui informado(a) dos objetivos da pesquisa de maneira clara e detalhada e esclareci minhas dúvidas. Declaro estar ciente do inteiro teor deste TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO e estou de acordo em participar do estudo proposto, sabendo que dele poderei desistir a qualquer momento, sem sofrer qualquer punição ou constrangimento. Recebi uma cópia deste termo de consentimento livre e esclarecido e me foi dada a oportunidade de ler e esclarecer as minhas dúvidas.

Campo Grande, ____ de _____ de 2024.

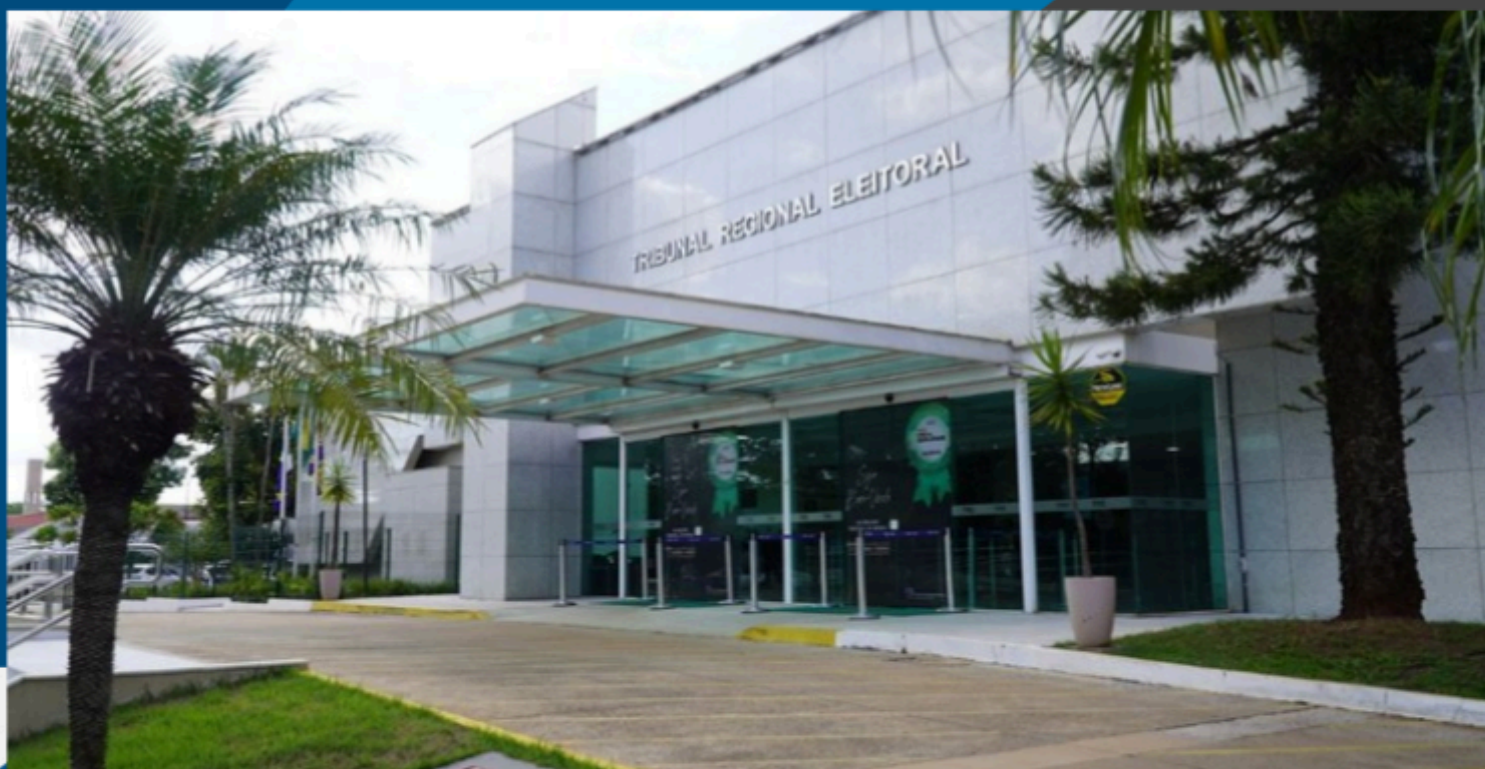
Nome do pesquisador:

Nome do Participante da Pesquisa:

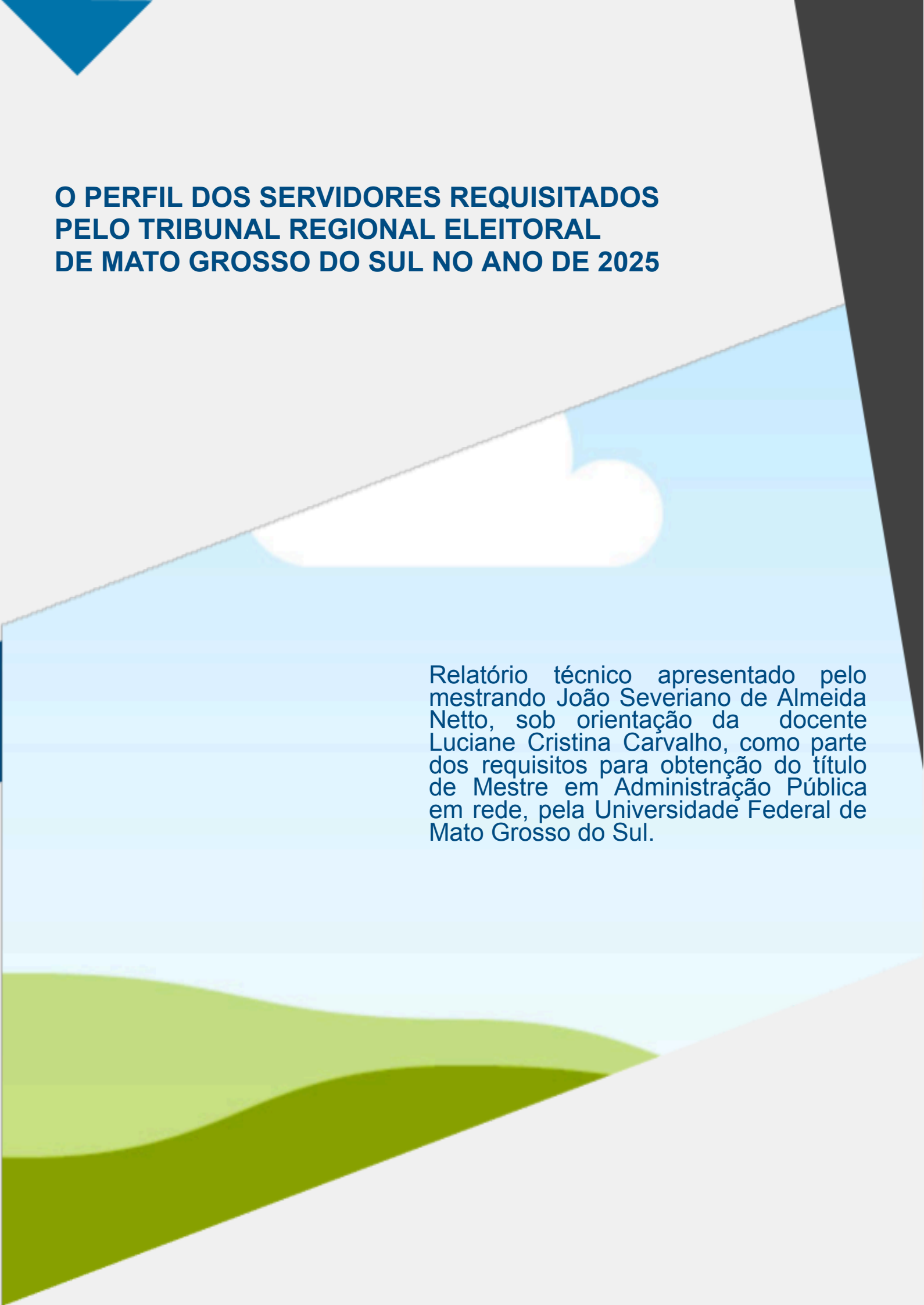
APÊNDICE B: FORMULÁRIO DE PERGUNTAS

As questões constantes do questionário foram aplicadas, procurando extrair do participante, os dados sociodemográficos e econômicos, bem como os relativos ao seu perfil qualitativo.

1. QUAL É O SEU GÊNERO?
2. QUANTOS ANOS VOCÊ TEM ?
3. QUAL É O SEU ESTADO CIVIL?
4. QUAL É O SEU NÍVEL DE ESCOLARIDADE?
5. QUAL É O NÍVEL DE ESCOLARIDADE EXIGIDO PARA O CARGO QUE VOCÊ OCUPA, JUNTO AO SEU ÓRGÃO DE ORIGEM?
6. QUAL É A ESFERA DE GOVERNO DO SEU ÓRGÃO DE ORIGEM ?
7. QUAL É A SUA FAIXA SALARIAL?
8. HÁ QUANTOS ANOS VOCÊ PRESTA SERVIÇOS JUNTO AO CARTÓRIO ELEITORAL ?
9. A MUDANÇA DE SEU ÓRGÃO DE ORIGEM PARA A JUSTIÇA ELEITORAL OCORREU DE FORMA LIVRE E VOLUNTÁRIA OU POR DETERMINAÇÃO SUPERIOR ?
10. QUANTAS VEZES VOCÊ FALTOU AO SERVIÇO NO CARTÓRIO ELEITORAL, DESDE O INÍCIO DE SUA REQUISIÇÃO ?
11. DESCREVA COM SUAS PALAVRAS AS TAREFAS/ATIVIDADES/SERVIÇOS QUE VOCÊ É RESPONSÁVEL JUNTO AO CARTÓRIO ELEITORAL
12. VOCÊ POSSUI O CONHECIMENTO NECESSÁRIO, PARA EXECUTAR DE FORMA CORRETA AS TAREFAS LISTADAS NA QUESTÃO ANTERIOR?
13. QUAL A SENSÇÃO QUE PREVALECE DURANTE O DESEMPENHO DE SEU TRABALHO JUNTO AO CARTÓRIO ELEITORAL?
14. VOCÊ PODERIA EXPLICAR UM POUCO MELHOR PORQUE VC ESCOLHEU A OPÇÃO ASSINALADA NA QUESTÃO ANTERIOR?
15. VOCÊ GOSTARIA DE PERMANECER PRESTANDO SERVIÇOS NO CARTÓRIO ELEITORAL DE FORMA DEFINITIVA?
16. EM SUA OPINIÃO COMO VIABILIZAR A PERMANÊNCIA DEFINITIVA DOS SERVIDORES REQUISITADOS PELA JUSTIÇA ELEITORAL?



RELATÓRIO TÉCNICO CONCLUSIVO



O PERFIL DOS SERVIDORES REQUISITADOS PELO TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DE MATO GROSSO DO SUL NO ANO DE 2025

Relatório técnico apresentado pelo mestrando João Severiano de Almeida Netto, sob orientação da docente Luciane Cristina Carvalho, como parte dos requisitos para obtenção do título de Mestre em Administração Pública em rede, pela Universidade Federal de Mato Grosso do Sul.

SUMÁRIO

Resumo 04

Instituições objeto de estudo 05

Descrição da situação problema 06

Objetivos da proposta 07

Diagnóstico e análise 08

Recomendações de Intervenção 12

Referências 14

RESUMO

O presente relatório consubstancia a análise situacional referente ao quadro de servidores requisitados que atuam nos cartórios eleitorais deste Tribunal. Com base em levantamento de dados quantitativos e qualitativos, identificaram-se gargalos administrativos, riscos à continuidade do serviço público e oportunidades de otimização de recursos.

Diante do cenário diagnosticado, submetem-se à apreciação superior quatro eixos estratégicos de atuação, visando à sustentabilidade administrativa, à segurança jurídica e à eficiência operacional do TRE/MS:

a) Articulação Institucional para alteração do Marco Legal (Lei nº 6.999/82).

b) Política de Valorização: Isonomia de Benefícios e Tratamento

c) Otimização dos Acordos de Cooperação Interinstitucional

d) Sustentabilidade Econômica: Consolidação do Modelo Híbrido

Os dados sugerem que a Justiça Eleitoral absorve uma força de trabalho altamente qualificada a um "custo" de nível médio. O desejo de efetivação manifestado pelos servidores não é apenas pessoal, mas fundamentado no interesse público: eles argumentam que a permanência definitiva aproveita a expertise já adquirida e garante a economia de recursos, evitando novos treinamentos e mantendo a eficiência dos cartórios.

INSTITUIÇÕES OBJETO DE ESTUDO

Realizou-se uma análise do perfil dos servidores requisitados pelo Tribunal Regional Eleitoral de Mato Grosso do Sul - TRE/MS que atuam perante os Cartórios Eleitorais no período de 2025.

O instrumento metodológico utilizado consistiu na aplicação de questionário digital semi-estruturado disponível de forma gratuita na plataforma Google.

PÚBLICO-ALVO

Público-alvo primário: Os servidores requisitados pelo Tribunal Eleitoral de Mato Grosso do Sul, que estão lotados junto aos Cartórios Eleitorais de todas as Zonas Eleitorais do Estado.

DESCRIÇÃO DA SITUAÇÃO PROBLEMA

A Justiça Eleitoral Brasileira enfrenta hoje um paradoxo operacional: sua estrutura permanente depende essencialmente de mão de obra temporária. Cerca de 30% de sua força de trabalho nacional e 40% no TRE/MS são compostos por servidores requisitados de outros órgãos públicos, evidenciando uma falha estrutural no dimensionamento de seu quadro efetivo. Essa dependência, embora historicamente justificada, coloca em risco a estabilidade e a eficiência do sistema eleitoral, especialmente em um contexto de crescente judicialização da política e de ataques à legitimidade das urnas.

Conquanto o Código Eleitoral estabeleça que a requisição de servidores pela Justiça Eleitoral deve ser temporária e sazonal, a demanda por esses servidores revelou-se permanente, essa contradição gera instabilidade administrativa, com rotatividade excessiva, perda de expertise e fragilização dos cartórios eleitorais, que dependem de conhecimento acumulado para lidar com processos complexos, como fiscalização de campanhas e resolução de conflitos

jurisdicionais.

O problema não é apenas administrativo, mas político-institucional. A desconfiança generalizada nas instituições e os recentes questionamentos à lisura das eleições tornam a eficiência da Justiça Eleitoral um pilar da democracia. Se a rotatividade de servidores levar a falhas processuais — como atrasos na apuração ou inconsistências em registros de candidaturas — o custo político pode ser irreparável, alimentando narrativas de fraude e deslegitimação.

Neste cenário de recursos humanos e financeiros escassos, a manutenção dos servidores requisitados no quadro de pessoal da Justiça Eleitoral revela-se um desafio crescente e atual. A ausência desse grupo de servidores comprometeria a entrega dos serviços atualmente oferecidos à população. O funcionamento eficaz da Justiça Eleitoral é de interesse direto de toda a sociedade Brasileira, porquanto a qualidade e credibilidade do processo eleitoral estão diretamente relacionados à estabilidade democrática (Brasil, 2023)

OBJETIVOS DA PROPOSTA

As recomendações estratégicas constantes do presente relatório revelam uma intenção central: transformar uma força de trabalho tratada legalmente como provisória em um pilar estrutural permanente e profissionalizado.

Os objetivos específicos podem ser categorizados em quatro eixos fundamentais:

1. Eliminar a rotatividade compulsória: Evitar que servidores plenamente capacitados sejam devolvidos aos órgãos de origem apenas por decurso de prazo legal, o que obriga o Tribunal a reiniciar ciclos de treinamento do zero.

2. Garantir a celeridade do processo eleitoral: Manter servidores que já dominam os ritos processuais e sistemas eleitorais assegura que a prestação jurisdicional não sofra interrupções ou lentidão decorrente da curva de aprendizado de novos requisitados.

3. Otimização do Capital Humano: Aproveitar o fato de que a maioria desses servidores (73,3%) possui qualificação superior à exigida na origem: O objetivo é alinhar essa alta qualificação às demandas de sistemas complexos, tais como, o Processo Judicial Eletrônico - PJe e Sistema Eletrônico de Informações - SEI), maximizando o retorno sobre o investimento em pessoal.

4. Segurança Jurídica e Blindagem Institucional : A proposta de otimizar acordos de cooperação tem como alvo a estabilidade das relações interinstitucionais.

Em suma, as recomendações objetivam retirar a gestão dos servidores requisitados de um estado de "improviso legal" e elevá-la a uma "estratégia de Estado", garantindo que o TRE/MS opere com eficiência, baixo custo e alta qualificação técnica, blindado de ingerências externas e limitações temporais anacrônicas.

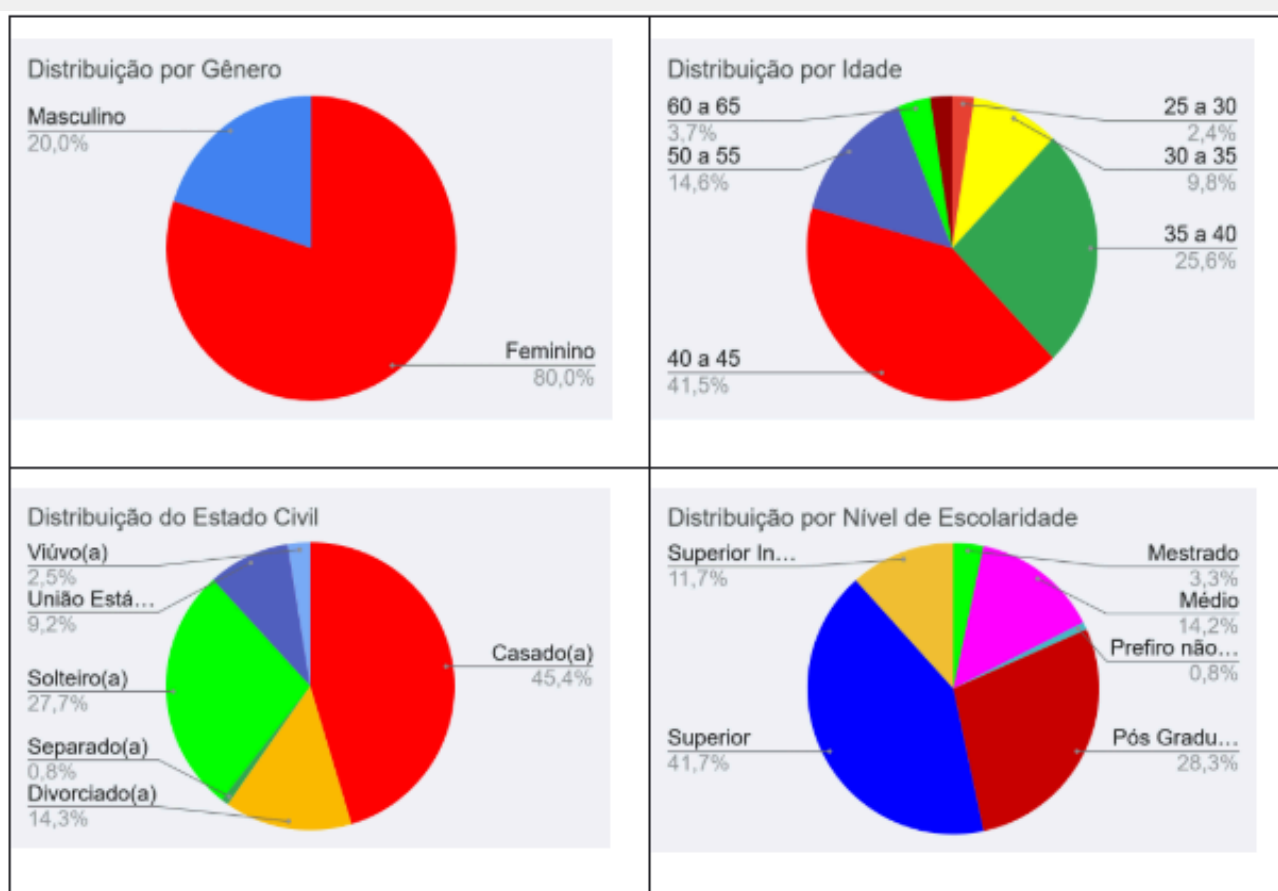


DIAGNÓSTICO E ANÁLISE

Analisou-se os dados de 120 servidores requisitados do TRE/MS que atuam perante os Cartórios Eleitoral de Mato Grosso do Sul.

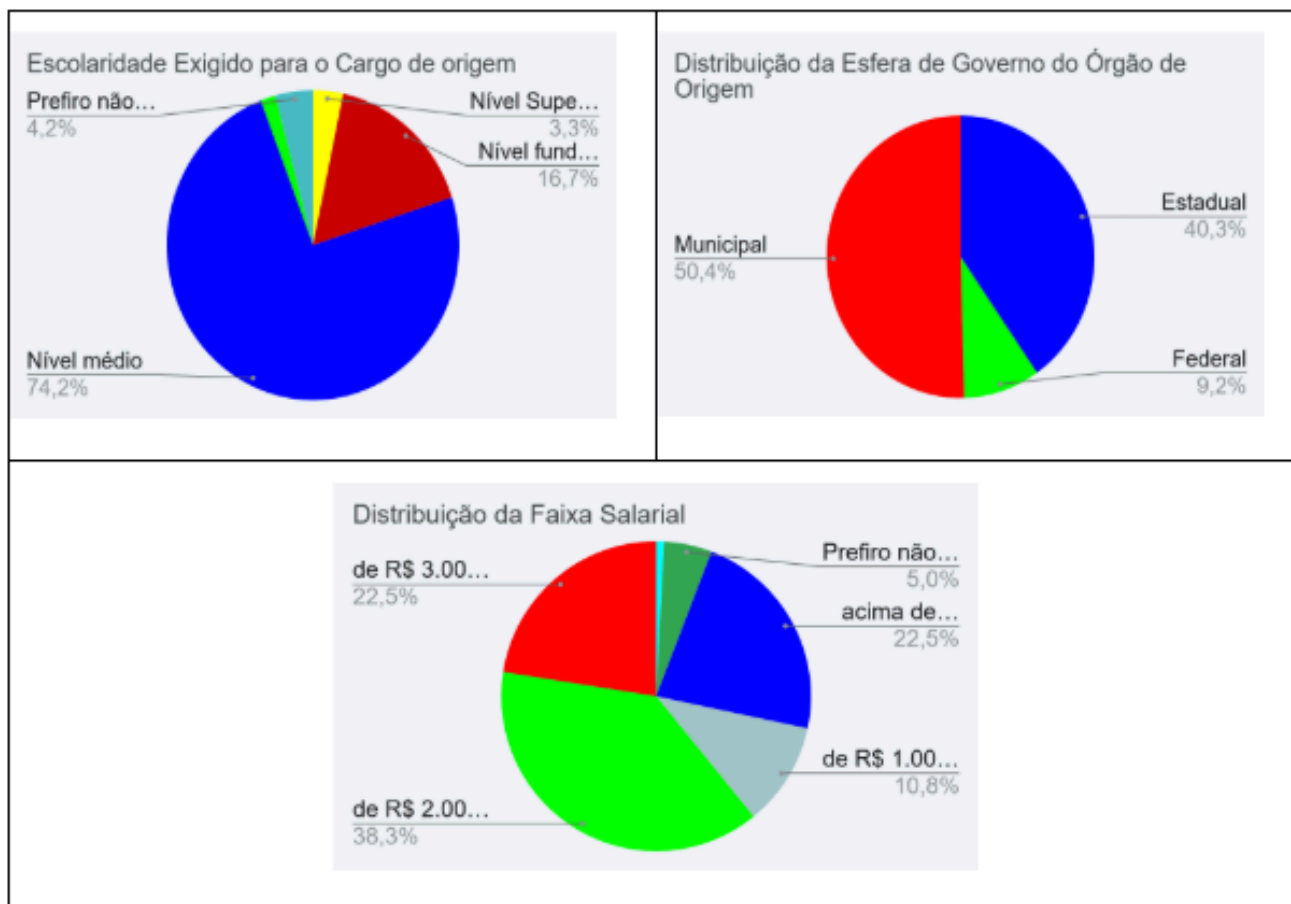
Os principais achados da Análise Situacional sobre o perfil e a experiência dos servidores requisitados pela Justiça Eleitoral, estruturados em dimensões demográficas, profissionais e subjetivas.

1. Perfil Sociodemográfico e Qualificação



A análise descritiva dos dados revelou um perfil demográfico e profissional bastante homogêneo. A maioria dos participantes é do gênero feminino, com idade entre 40 e 50 anos, e estado civil casado(a). Em termos de qualificação, evidenciou-se que o nível de escolaridade predominante é o superior, embora a maioria dos servidores ocupe em seu órgão de origem cargos que exigem apenas o nível médio. Essa discrepância sugere um potencial de subaproveitamento da qualificação acadêmica desses profissionais em suas esferas de origem, uma questão que merece atenção na gestão de recursos humanos.

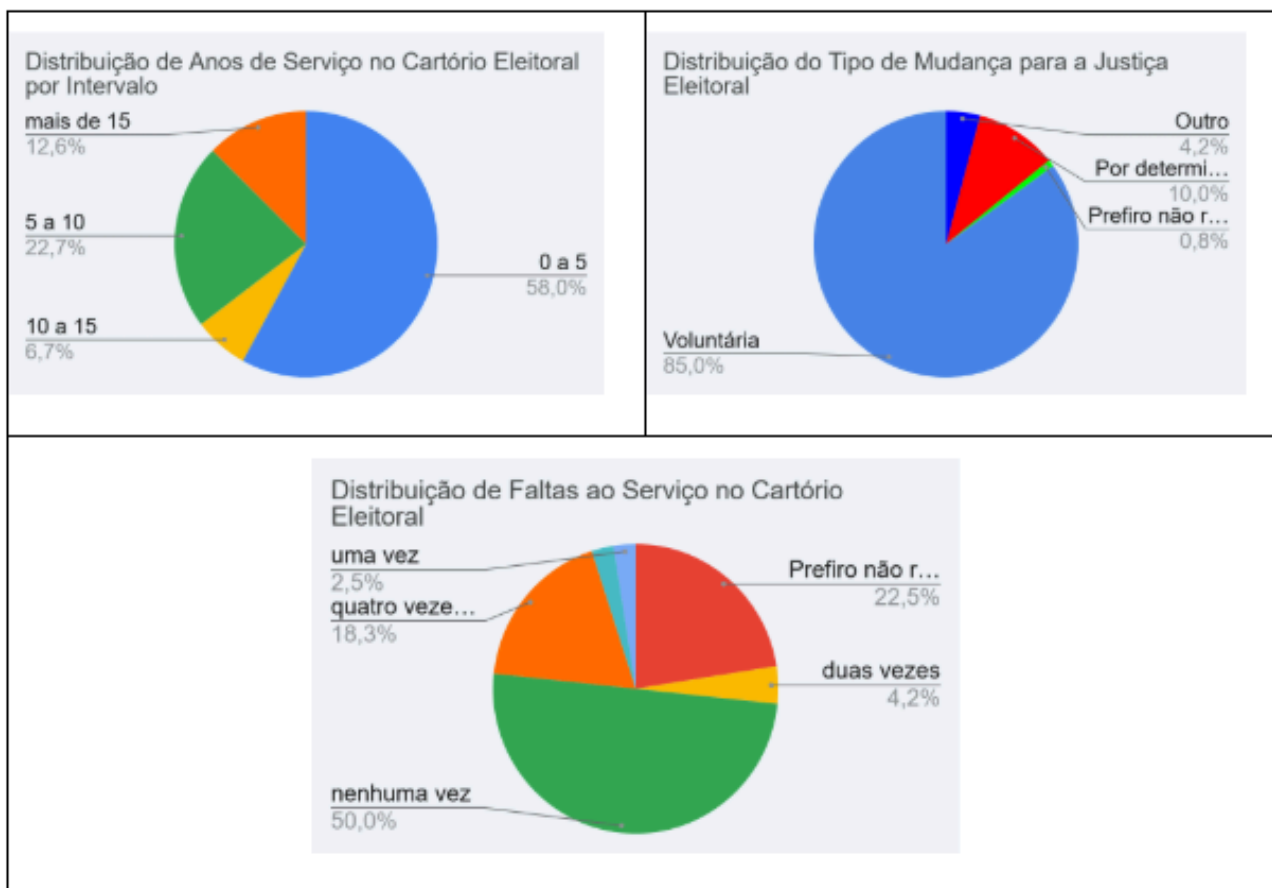
2. Relação com o Órgão de Origem e Remuneração



Fonte: elaborado pelo autor

A grande maioria dos respondentes (85%) ocupa, em seu órgão de origem, cargos que exigem apenas o nível médio. A maior parte dos servidores requisitados provém da esfera Municipal (65%), seguida pela Estadual (30%). A faixa salarial mais frequente é de R\$ 2.000,00 a R\$ 3.000,00 (40%). A grande maioria dos respondentes (80%) afirmou que a mudança para a Justiça Eleitoral ocorreu de forma Voluntária. O nível de assiduidade é altíssimo, com 65% dos respondentes relatando "nenhuma vez" de falta. A análise identifica um forte descompasso financeiro: A faixa salarial predominante é de R\$ 2.000,00 a R\$ 3.000,00, com média ponderada de R\$ 3.221,00. Existe um "gap" de 26% entre a alta escolaridade e a baixa remuneração, sugerindo que a valorização financeira não acompanha o capital intelectual dos servidores.

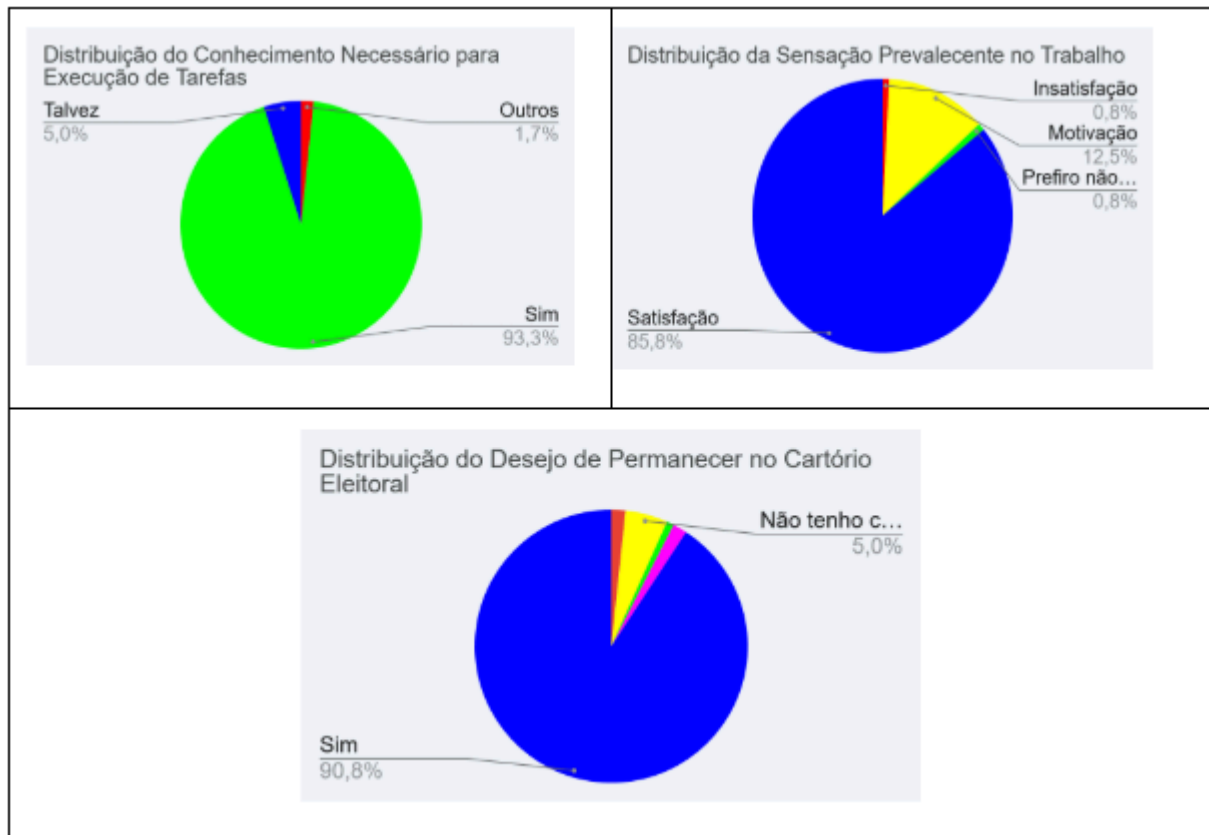
3. Dados relativos à relação do requisitado com a Justiça Eleitoral



Fonte: elaborado pelo autor

A análise das respostas textuais revelou uma ampla gama de responsabilidades, incluindo atendimento ao público e rotinas de sistemas eleitorais. A percepção de domínio das tarefas é quase unânime, com 95% dos respondentes afirmando ter o conhecimento necessário. A sensação que prevalece é de satisfação (85%). A esmagadora maioria dos respondentes (90%) expressa o desejo de permanecer prestando serviços na Justiça Eleitoral de forma definitiva.

4. Análise dos dados subjetivos



Fonte: elaborado pelo autor

A análise conjunta do gênero, escolaridade e faixa salarial revela um padrão intrigante. Evidencia-se que a maioria dos servidores requisitados, em sua maioria mulheres, possui alta qualificação acadêmica (nível superior ou pós-graduação), mas recebe uma remuneração que, para muitos, não reflete esse nível de instrução. A faixa salarial predominante de R\$2.000,00 a R\$3.000,00 sugere uma disparidade entre o capital humano e o capital financeiro.

Este achado sugere que, apesar de altamente qualificados, esses profissionais não estão sendo remunerados de forma condizente com sua formação, o que reforça o achado da P5 sobre o subaproveitamento de suas competências em seus órgãos de origem. Essa discrepância pode ser um ponto de potencial insatisfação, embora a percepção positiva do trabalho possa mitigar esse efeito.

RECOMENDAÇÕES DE INTERVENÇÃO

O presente relatório consubstancia a análise situacional referente ao quadro de servidores requisitados que atuam nos cartórios eleitorais deste Tribunal. Com base em levantamento de dados quantitativos e qualitativos, identificaram-se gargalos administrativos, riscos à continuidade do serviço público e oportunidades de otimização de recursos.

Diante do cenário diagnosticado, submetem-se à apreciação superior quatro eixos estratégicos de atuação, visando à sustentabilidade administrativa, à segurança jurídica e à eficiência operacional do TRE/MS.

1. Articulação Institucional para Alteração do Marco Legal (Lei nº 6.999/82)

Recomenda-se que este Tribunal inicie tratativas institucionais visando à revisão da legislação vigente que impõe o limite temporal de 5 (cinco) anos para as requisições. A proposta fundamenta-se na necessidade de converter o vínculo temporário em permanência por tempo indeterminado, condicionada à manutenção do interesse público e da administração.

Justificativa Técnica: A atual rotatividade compulsória acarreta prejuízos incomensuráveis à memória técnica e à continuidade administrativa. Dado que a atividade cartorária é perene e não meramente sazonal, a estabilidade do vínculo — pleito central dos servidores — apresenta-se como solução para mitigar a perda de expertise e garantir a celeridade processual.

2. Otimização dos Acordos de Cooperação Interinstitucional

Propõe-se a revisão e o aprimoramento dos termos de convênio e cooperação técnica firmados com os órgãos de origem (Executivos Municipais e Estadual), visando à desburocratização dos processos de cedência e à previsão de cláusulas de renovação simplificada ou por prazo indeterminado.

Justificativa Técnica: A pesquisa identificou a necessidade de melhorar a tramitação burocrática entre a Justiça Eleitoral e os órgãos cedentes. A formalização de acordos institucionais mais robustos e perenes reduziria a instabilidade administrativa gerada por renovações anuais ou incertas,

garantindo maior segurança jurídica tanto para a administração do cartório quanto para o servidor cedido, que muitas vezes fica refém de vontades políticas locais para a manutenção de sua requisição.

3. Sustentabilidade Econômica: Consolidação do Modelo Híbrido

Recomenda-se a formalização, perante os órgãos de controle, do modelo de força de trabalho híbrida (servidores efetivos e requisitados) como estratégia de Estado permanente, afastando a concepção de provisoriedade.

Justificativa Técnica: A análise de impacto orçamentário demonstra a inviabilidade da substituição integral dos servidores requisitados por efetivos concursados, cujo custo estimado alcançaria R\$ 937 milhões anuais para a Justiça Eleitoral. Desta forma, a manutenção do modelo atual, devidamente aprimorado pelas recomendações anteriores, constitui a única alternativa capaz de conciliar a capilaridade necessária à execução dos pleitos com a responsabilidade fiscal.

4. Política de Valorização: Concessão de Benefícios e Tratamento

Propõe-se que o TRE/MS inicie tratativas junto ao Tribunal Superior Eleitoral para que preveja recursos para o custeio direto de benefícios, notadamente o auxílio-alimentação, visando à equiparação entre servidores requisitados e efetivos do quadro.

Justificativa Técnica: Identificou-se uma assimetria entre a alta complexidade das funções desempenhadas e a remuneração percebida pelos requisitados (média de R\$ 3.221,00), a qual reflete os cargos de origem de menor complexidade. A equalização dos benefícios é medida imperativa para mitigar a percepção de injustiça remuneratória, fortalecendo a motivação intrínseca e o clima organizacional, fatores atualmente sustentados apenas pelo ambiente de trabalho, mas que carecem de reforço financeiro para garantir a retenção de talentos.

As medidas supracitadas não representam apenas pleitos corporativos, mas imperativos de gestão que visam alinhar o TRE/MS aos princípios da eficiência, economicidade e continuidade do serviço público. A implementação destas recomendações garantirá um corpo funcional qualificado, motivado e economicamente viável para enfrentar os desafios futuros da Justiça Eleitoral.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ADAMS, J. S. (1963). Towards an Understanding of Inequity. **Journal of Abnormal and Social Psychology**.

ADAMS, J. S. (1965). Inequity in Social Exchange. In L. Berkowitz (Ed.), **Advances in Experimental Social Psychology**.

AZEVEDO, Jailton Fernandes de. Servindo a dois senhores? Um panorama sobre servidores requisitados na despesa com pessoal da Justiça Eleitoral. **Revista de Direito da Administração Pública ANO N° 09 – VOLUME N ° 01 – EDIÇÃO N°01**, p. 26-72.

BERLE, A. A.; MEANS, G. C. **A Sociedade Anônima e a Propriedade Privada**. 1ª ed. São Paulo: Nova Cultural, 1991. (Os Economistas).

BERLE, A. A.; MEANS, G. C. **The Modern Corporation and Private Property**. New York: Macmillan, 1932.

BIRCH, Sarah. **Electoral Malpractice**. Oxford: Oxford University Press, 2011. Disponível em: https://books.google.com.br/books/about/Electoral_Malpractice.html?id=qjbVvQEACAAJ&redir_esc=y. Acesso em: 20 dez. 2025.

BOWMAN, 2010. Artigo "Motivating Employees of the Public Sector: Does Public Service Motivation Matter?" publicado no **International Public Management Journal**. Disponível em: [link suspeito removido], acesso em 27/01/2025.

BRASIL. Acórdão nº 1.956/2011 – Plenário. Tribunal de Contas da União, Brasília, DF, 2011. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/doc/acordao-completo/1695/2011/Plen%C3%A1rio>. Acesso em: 20 dez. 2025.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidente da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 20 dez. 2025.

BRASIL. Decreto nº 21.076, de 24 de fevereiro de 1932. Institui o Código Eleitoral. Rio de Janeiro, 1932. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-21076-24-fevereiro-1932-507583-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 20 dez. 2025.

BRASIL. Decreto-Lei nº 7.586, de 28 de maio de 1945. Código Eleitoral. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 28 mai. 1945. Disponível em: Planalto. Acesso em 27/01/2025.

BRASIL. Lei nº 1.164, de 24 de julho de 1950. Código Eleitoral. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 26 jul. 1950. Disponível em: Planalto. Acesso em 27/01/2025.

BRASIL. Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965. Institui o Código Eleitoral. Brasília, DF, 1965. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4737compilado.htm. Acesso em: 20 dez. 2025.

BRASIL. Lei nº 6.999, de 7 de junho de 1982. Dispõe sobre a requisição de servidores públicos pela Justiça Eleitoral e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 9 jun. 1982. Disponível em: Portal da Câmara dos Deputados. Acesso em 27/01/2025.

BRASIL. Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 1990.

BRASIL. Lei nº 10.842, de 20 de fevereiro de 2004. Cria e transforma cargos e funções nos Quadros de Pessoal dos Tribunais Regionais Eleitorais, destinados às Zonas Eleitorais. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 20 fev. 2004. Disponível em: Planalto. Acesso em 27/01/2025.

BRASIL. Resolução nº 23.523, de 27 de junho de 2017. Dispõe sobre a requisição de servidores públicos pela Justiça Eleitoral. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 27 jun. 2017. Disponível em: Tribunal Superior Eleitoral. Acesso em 27/01/2025.

BRASIL. Resolução nº 23.643, de 24 de junho de 2021. Altera a Resolução nº 23.523, de 27 de junho de 2017, que dispõe sobre a requisição de servidores públicos pela Justiça Eleitoral e dá outras providências. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2021/resolucao-no-23-643-de-24-de-junho-de-2021>. Acesso em: 27 jan. 2025.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Dados estatísticos e orçamento da Justiça Eleitoral. Brasília, DF, 2023. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/transparencia-e-prestacao-de-contas/contas-publicas/elaboracao-do-orcamento-anual>. Acesso em: 20 dez. 2025.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Crise Econômica e Reforma do Estado no Brasil. São Paulo: Editora 34, 1996. Capítulo 16: A Reforma da Administração Pública. p. 269-294.

CARVALHO, M. **Manual de Direito Administrativo**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2021.

CHIAVENATO, I. **Administração Geral e Pública**. 2. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.

COSTA, Fábio. *Administração Pública: Desafios da Redemocratização e Reforma Administrativa no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2008. Capítulo 4: A Administração Gerencial na Década de 1990. p. 112-136.

CREWSON, 1997. Artigo "Public Service and Motivation: Does Mission Matter?" publicado na **Journal of Public Administration Research and Theory**. Disponível em: <https://typeset.io/papers/public-service-motivation-a-multivariate-test-31yt87o3tr>, acesso em 27/01/2025.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 37. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2024.

ELKLIT, Jørgen; REYNOLDS, Andrew. A framework for the systematic study of election quality. **Democratization**, v. 12, n. 2, p. 147-162, 2005. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/13510340500069204>. Acesso em: 20 dez. 2025.

FERNANDES, Arilda Schmidt Godoy. Pesquisa qualitativa: tipos fundamentais. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 35, n. 3, p. 20-29, 1995. Disponível em: SciELO. Acesso em 27 jan. 2025.

FLEURY, Afonso; FLEURY, Maria Tereza Leme. **Estratégias Empresariais e Formação de Competências: Um Quebra-Cabeça Caleidoscópico da Indústria Brasileira**. 1ª ed. São Paulo: Atlas, 2004. Disponível em: <https://repositorio.usp.br/item/00142790>.

FLEURY, E.; ASHBURNER, L.; FITZGERALD, L.; PETTIGREW, A. **The New Public Management in Action**. Oxford: Oxford University Press, 1996.

FLEURY, M. T. L.; FLEURY, A. F. **Competências e gestão do conhecimento: O desafio das organizações do século XXI**. São Paulo: Atlas, 2004.

FLICK, Uwe. **Análise de Dados Qualitativos: Um Guia Prático para Pesquisadores Aplicados**. 2ª ed. Porto Alegre: Artmed, 2009.

FRANK, J., & LEWIS, P. Motivation in Public-Sector Work. **Public Administration Review**, 2004.

GODSEY, A. **Como fazer uma pesquisa de qualidade: técnicas e procedimentos para a coleta, análise e interpretação dos dados**. 5ª ed. São Paulo: Atlas, 2008.

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

HAURIUO, Maurice. **Précis de droit administratif et de droit public**. Paris: Sirey, 1933.

HORKHEIMER, M.; ADORNO, T. W. **Dialética do esclarecimento: fragmentos filosóficos**. Trad. Guido Antonio de Almeida. Rio de Janeiro: Zahar, 1973.

HOUSTON, 2000. Artigo "Public-Service Motivation: A Multivariate Test" publicado na **Journal of Public Administration Research and Theory**.

HUGHES, E. C. The study of institutions. **Social Forces**, v. 20, n. 3, p. 307–310, 1942.

JENSEN, M. C. The Agency Costs of Free Cash Flow, Corporate Finance, and Takeovers. **American Economic Review**, v. 76, n. 2, p. 323-329, 1986.

JENSEN, M. C.; MECKLING, W. H. Theory of the Firm: Managerial Behavior, Agency Costs and Ownership Structure. **Journal of Financial Economics**, v. 3, p. 305-360, 1976. Disponível em: https://vc.bridgew.edu/polisci_fac/22/

JENSEN, M. C. **Teoria da Firma: Governança, Direitos Residuais e Formas Organizacionais**. 1ª ed. São Paulo: Makron Books, 2000.

KAËS, René. **A instituição e as instituições: estudos psicanalíticos**. São Paulo: Casa do Psicólogo, 1991. 171 p. (Estudos Psicanalíticos).

LOCKE, E. A. (1968). Toward a Theory of Task Motivation and Incentives. **Organizational Behavior and Human Performance**.

LONGO, Francisco. **Mérito e Flexibilidade: A Gestão das Pessoas no Setor Público**. São Paulo: Fundação do Desenvolvimento Administrativo (FUNDAÇÃO), 2007.

MASLOW, A. H. (1954). **Motivation and Personality**. New York: Harper & Row.

MCCLELLAND, D. C. (1961). **The Achieving Society**. Princeton, NJ: Van Nostrand.

MEIRELLES, H. L. **Direito Administrativo Brasileiro**. 47. ed. São Paulo: Malheiros, 2020.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 36. ed. São Paulo: Malheiros, 2023.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. São Paulo: Atlas, 2022.

MOZAFFAR, Shaheen; SCHEDLER, Andreas. The Comparative Study of Electoral Governance—Introduction. **International Political Science Review**, v. 23, n. 1, p. 5-27, 2002. Disponível em: https://vc.bridgew.edu/polisci_fac/22/. Acesso em: 20 dez. 2025.

NORRIS, Pippa. **Why Elections Fail**. New York: Cambridge University Press, 2015.

NORTH, D. C. **Instituições, mudança institucional e desempenho econômico**. Rio de Janeiro: Elsevier, 1990.

PERRY, J. L.; HONDEGHEM, A. Public Service Motivation, Public Management Reform, and Organizational Socialization. **Public Personnel Management**, 2008.

RAINEY, 1982. Artigo Incentives and Motivation in Public Organizations publicado na **Public Administration Review**. Disponível em: [link suspeito removido]. Acesso em 27 /01/2025.

RAINEY, M. **Understanding and Managing Public Organizations**. San Francisco: Jossey-Bass, 2001.

ROCHA, Rafael Jaques. A requisição de servidores no âmbito da Justiça Eleitoral do Rio Grande do Sul. 2015. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/131588/000976426.pdf?sequence=1>. Acesso em: 27 jan. 2025.

SECCHI, Davide. Governança Pública: Uma Nova Abordagem para a Administração Pública. São Paulo: Editora Acadêmica, 2009. Capítulo 2: Eficiência no Setor Público. p. 67-70.

WEBER, M. **A política como vocação**. Trad. Sérgio de Carvalho. São Paulo: Companhia das Letras, 1946.

WEBER, Max. **Economia e Sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva**. Brasília: UnB, 1991.

WILLIAMSON, Oliver. **As Instituições Econômicas do Capitalismo: Empresas, Mercados, Contratos Relacionais**. 1ª ed. São Paulo: Atlas, 1985.

WILLIAMSON, Oliver E. **The Economic Institutions of Capitalism**. New York: Free Press, 1985.

ZULIAN, Aline. Comportamento dos indivíduos e instituições: uma abordagem Vebleniana. **Revista de Economia e Sociologia**, v. 27, n. 2, p. 24-28, 2018. Disponível em: <https://www.eco.unicamp.br/images/arquivos/artigos/3636/02ZULIAN.pdf>. Acesso em: 27 jan. 2025.

RESPONSÁVEIS PELA PROPOSTA DE INTERVENÇÃO E DATA

Mestrando: João Severiano de Almeida Netto
e-mail: joao.netto@tre-ms.jus.br

Orientadora: Profa. Dr^a.Luciane Cristina Carvalho
e-mail: luciane.carvalho@ufms.br

Campo Grande, 26 de janeiro de 2026.

PROTOCOLO DE RECEBIMENTO DO PRODUTO TÉCNICO-TECNOLÓGICO

Ao

Tribunal Regional Eleitoral Estado de Mato Grosso do Sul - TRE/MS

Pelo presente, encaminhamos o produto técnico-tecnológico intitulado "O PERFIL DOS SERVIDORES REQUISITADOS PELO TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DE MATO GROSSO DO SUL"

Os documentos citados foram desenvolvidos no âmbito do Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede Nacional (Profiap), instituição associada Universidade Federal do Mato Grosso do Sul - UFMS

A solução técnico-tecnológica é apresentada sob a forma de um Relatório Técnico Conclusivo e seu propósito é retirar a gestão dos servidores requisitados de um estado de **"improviso legal"** e elevá-la a uma **"estratégia de Estado"**, garantindo que o TRE/MS opere com eficiência, baixo custo e alta qualificação técnica, blindado de ingerências externas e limitações temporais anacrônicas. melhorar a credibilidade do orçamento público.

Solicitamos, por gentileza, que ações voltadas à implementação desta proposição, se porventura acolhidas, sejam informadas à Coordenação Local do Profiap, por meio do endereço profiap.propp@ufms.br.

Registro de recebimento

Discente: João Severiano de Almeida Netto, Mestrando
em Administração Pública

Orientadora: Luciane Cristina Carvalho
Doutora

Universidade Federal do Mato Grosso do Sul - UFMS

26 de janeiro de 2026