TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

INSTITUTO SERZEDELLO CORRÊA

CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM ORÇAMENTO PÚBLICO – 4ª EDIÇÃO

Vinicius Zacarias Madela

IMPACTO DAS NEGOCIAÇÕES SINDICAIS NO ORÇAMENTO PÚBLICO FEDERAL:
análise das despesas com serviços terceirizados nos exercícios de 2007 a 2011

Brasília
2012

Vinicius Zacarias Madela

IMPACTO DAS NEGOCIAÇÕES SINDICAIS NO ORÇAMENTO PÚBLICO FEDERAL:
análise das despesas com serviços terceirizados nos exercícios de 2007 a 2011

Monografia apresentada ao Instituto Serzedello Corrêa como parte da avaliação do Curso de Especialização em Orçamento Público – 4ª Edição.

Orientador: Luiz Akutsu

Brasília
2012

Autorização

Autorizo a divulgação do texto completo no sítio do Tribunal de Contas da União e a reprodução total ou parcial, exclusivamente, para fins acadêmicos e científicos.

Vinicius Zacarias Madela

Brasília, 30 de novembro de 2012

Madela, Vinicius Zacarias.
Impacto das negociações sindicais no orçamento público federal [manuscrito] : análise das despesas com serviços terceirizados nos exercícios de 2007 a 2011 / Vinicius Zacarias Madela. -- 2012.
85 f.

Orientador: Luiz Akutsu
Impresso por computador.
Monografia (especialização) – Curso de Orçamento Público, Câmara dos Deputados, Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor); Controladoria-Geral da União, Secretaria de Controle Interno (SFC); Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Secretaria de Orçamento Federal (SOF); Senado Federal, Universidade do legislativo (Unilegis); Tribunal de Contas da União, Instituto Serzerdello Corrêa (ISC), 2013.

1. Orçamento público, Brasil. 2. Negociação coletiva de trabalho, Brasil. 3. Terceirização, Brasil, 2007-2011. 4. Administração pública, Brasil. I. Título.

CDU 336.127.2(81)

Impacto das negociações sindicais no orçamento público federal: análise das despesas com serviços terceirizados nos exercícios de 2007 a 2011

Monografia – Curso de Especialização em Orçamento Público – 4ª Edição

2º Semestre de 2012

Aluno: Vinicius Zacarias Madela

Banca Examinadora:

_____

Orientador: Luiz Akutsu

_____

Examinador: Lúcio Flávio Ferraz

Brasília, 30 de novembro de 2012

Dedico esse trabalho à minha esposa, Vanessa, por ser absolutamente especial.

Agradecimentos

Agradeço inicialmente ao meu orientador, Luiz Akutsu, por me guiar na etapa final deste curso.

Agradeço também aos professores e à equipe do ISC, que tanto nos apoiaram nesta jornada, bem como aos vários amigos que fiz durante as aulas.

Por fim, agradeço aos amigos músicos que tocaram comigo nas bandas Schumainous, James Train, Whiskey Leaks e Ramones Mania durante o período desse curso. Rock.

Resumo

O orçamento federal deve conter todas as receitas e despesas do governo para o exercício financeiro. Entretanto, existe parcela do orçamento destinada à contratação de serviços de terceiros, os quais podem ter seus encargos majorados por negociações coletivas. Tais majorações impactarão diretamente os respectivos contratos administrativos devido ao mecanismo de recomposição do equilíbrio econômico-financeiro, aumentando as despesas que, por serem fixadas no orçamento federal, podem não suportar tais acréscimos. Essa possibilidade de extrapolação das despesas fixadas tem o potencial de, no extremo, comprometer as metas financeiras do governo. Assim, é importante que se reflita acerca da representatividade da parcela do orçamento federal que pode ser impactada pelas negociações coletivas, ou seja, por acordos travados sem a participação do poder público. O objetivo geral da monografia foi analisar o impacto das negociações coletivas sobre o orçamento público federal. Os objetivos específicos foram: descrever a migração da execução direta para a execução indireta das atividades administrativas; descrever os requisitos de formalização dos mecanismos de negociação coletiva, avaliando a possibilidade de serem conferidos reajustes salariais superiores aos índices inflacionários; descrever os mecanismos de recomposição do equilíbrio econômico-financeiro nos contratos administrativos; estimar qual é a parcela do orçamento federal direcionada para contratação de serviços de terceiros, bem como sua taxa de crescimento; e elaborar modelo matemático para avaliar o impacto dos principais fatores que ocasionam o crescimento das despesas com contratação de serviços terceirizados. Esta é uma pesquisa aplicada, quantitativa e descritiva, que se utilizou de pesquisa bibliográfica, pesquisa documental e estudo de caso. A coleta de dados orçamentários utilizou a base de dados Siga Brasil para extrair dados do Siafi. A coleta de dados trabalhistas utilizou-se de formulação matemática e de pesquisa na base de dados do sistema Mediador, do Ministério do Trabalho e Emprego. Os resultados encontrados mostram que em 2011 a União pagou quase quatro bilhões de reais em contratos de terceirização, e que esse gasto cresceu, em média, 15,0% ao ano no período de 2007 a 2011. Os gastos com terceirização cresceram em ritmo três vezes superior ao crescimento dos gastos com despesas discricionárias. O aumento observado nos gastos com terceirização tem duas origens principais: o crescimento do quantitativo de funcionários e o aumento de suas remunerações. O crescimento médio anual de 15,0% das despesas da União com terceirização originou-se no crescimento médio das remunerações (9,2%) e na taxa média de crescimento do quantitativo (5,3%). O crescimento médio das remunerações é superior aos aumentos experimentados pelo IGP-M (média de 6,1% ao ano). Concluiu-se que as negociações coletivas podem impactar aproximadamente quatro bilhões de reais apenas em contratos de terceirização típica. Além disso, do ponto de vista jurídico-orçamentário, observou-se que as normas orçamentárias obrigam o poder público a fixar suas despesas, mas simultaneamente garantem que negociações coletivas impactem diretamente nas despesas com contratos administrativos. Esta brecha leva os orçamentos a conterem margens de segurança que ferem o princípio da exatidão orçamentária e obrigam os governos a superestimarem o volume de receitas a serem arrecadadas.

Palavras-chave: Negociação Coletiva de Trabalho. Orçamento Público. Terceirização. Administração Pública.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – evolução da parcela dos gastos discricionários consumidos com terceirização. 60

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Total de valores autorizados e valores pagos entre 2007 e 2011 pela União. 55

Tabela 2 - Classificação da despesa por identificador de resultado primário. 56

Tabela 3 - Crescimento dos valores pagos pela União em relação ao ano anterior no período entre 2007 e 2011 – Resultado Primário Discricionário (RP-2). 56

Tabela 4 - Crescimento dos valores pagos pela União em relação ao ano anterior no período entre 2007 e 2011 – locação de mão de obra. 58

Tabela 5 – Parcela do orçamento total destinada à terceirização. 58

Tabela 6 – Parcela das despesas discricionárias total destinada à terceirização. 59

Tabela 7 - Valores gastos por subelemento de despesa para os anos de 2009 a 2011. 65

Tabela 8 – Distribuição de servidores por região do país em 2007. 66

Tabela 9 – Reajustes concedidos às categorias de apoio administrativo e limpeza no Distrito Federal. 68

Tabela 10 - Reajustes concedidos à categoria de vigilância no Distrito Federal. 68

Tabela 11 – Reajustes concedidos às categorias de apoio administrativo e limpeza no Estado de Pernambuco. 68

Tabela 12 – Reajustes concedidos à categoria de vigilância no Estado de Pernambuco. 68

Tabela 13 - Reajustes concedidos às categorias de apoio administrativo e limpeza no Município de Manaus/AM. 69

Tabela 14 – Reajustes concedidos à categoria de vigilância no Município de Manaus/AM. 69

Tabela 15 – Reajustes concedidos às categorias de apoio administrativo e limpeza no Município de São Paulo/SP. 69

Tabela 16 - Reajustes concedidos à categoria de vigilância no Município de São Paulo/SP. 69

Tabela 17 – Reajustes concedidos às categorias de apoio administrativo e limpeza no Município de Porto Alegre/RS. 70

Tabela 18 – Reajustes concedidos à categoria de vigilância no Município de Porto Alegre/RS. 70

Tabela 19 – Taxa média de crescimento das remunerações. 70

Tabela 20 – Taxas médias anuais de crescimento dos valores gastos, das remunerações e do quantitativo de funcionários. 71

Tabela 21 – Aumento das remunerações VS. IGP-M 73

LISTA DE ABREVIATRAS E SIGLAS

AGU	Advocacia-Geral da União
AM	Amazonas
Anatel	Agência Nacional de Telecomunicações
CCT	Convenção Coletiva de Trabalho
CF	Constituição Federal
CLT	Consolidação das Leis do Trabalho
DF	Distrito Federal
FGV	Fundação Getúlio Vargas
IGP	Índice Geral de Preços
IN	Instrução Normativa
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentáris
LOA	Lei Orçamentária Anual
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MPOG	Minstério do Planejamento, Orçamento e Gestão
MTE	Ministério do Trabalho e Emprego
MTO	Manual Técnico do Orçamento
OIT	Organização Internacional do Trabalho
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PE	Pernambuco
PIB	Produto Interno Brtuo
RP	Resultado Primário
RS	Rio Grande do Sul
Siafi	Sistema Integrado de Administração Financeira
SLTI	Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação
SP	São Paulo
TST	Tribunal Superior do Trabalho

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO 12
1.1 Delimitação do tema 14
1.2 Questão problema 14
1.3 Hipóteses 14
1.4 Objetivo geral 15
1.5 Objetivos específicos 15
1.6 Justificativa 15
1.7 Estrutura 16
2 REFERENCIAL TEÓRICO 17
2.1 A migração para a execução indireta 17
2.1.1 Terceirização: conceito 17
2.1.2 Tipos de terceirização 18
2.1.3 Origem e desenvolvimento 19
2.1.4 Vantagens e desvantagens da terceirização 20
2.1.5 A terceirização na Administração Pública 21
2.1.6 A possibilidade jurídica de uso da terceirização na Administração Pública 23
2.1.7 Terceirização lícita e ilícita na Administração Pública 25
2.2 As negociações coletivas e os reajustes salariais 27
2.2.1 Conceito 27
2.2.2 Histórico 28
2.2.3 Forma das convenções e acordos coletivos 29
2.2.4 Conteúdo das convenções e acordos coletivos 29
2.2.5 Liberdade na negociação coletiva 29
2.3 O equilíbrio econômico-financeiro dos contratos 32
2.3.1 O princípio da continuidade dos serviços públicos 32
2.3.2 O equilíbrio econômico-financeiro 33
2.3.3 As formas de recomposição do equilíbrio econômico-financeiro 36
2.4 Alguns princípios orçamentários 44

2.4.1 Princípio orçamentário da universalidade 45
2.4.2 Princípio orçamentário da exatidão 46
2.4.3 Princípio do equilíbrio orçamentário 46
2.4.4 Princípio orçamentário da legalidade 49
2.4.5 Princípio orçamentário da programação 49
3 METODOLOGIA 49
3.1 Classificação da pesquisa 49
3.2 Classificação do método científico 50
3.3 Revisão bibliográfica 51
3.4 Técnica de coleta de dados orçamentários 52
3.5 Técnica de coleta de dados trabalhistas 53
4 COLETA DE DADOS E RESULTADOS OBTIDOS 54
4.1 Parcela do orçamento destinada à terceirização 54
4.2 Origem do crescimento das despesas com terceirização 60
5 DISCUSSÃO DOS RESULTADOS 71
6 CONCLUSÃO 75
6.1 Resposta à questão problema 77
6.2 Sugestões de estudos futuros 78
REFERÊNCIAS 79

1 INTRODUÇÃO

São recorrentes as críticas ao inchaço da máquina pública. Frequentemente são feitas associações entre a elevada carga tributária nacional e os também elevados gastos públicos.

Conforme Fortini e Vieira (2009, p. 27), a resistência à hipertrofia do Estado tem suscitado investidas destinadas a reduzir seu tamanho. Entre essas investidas, as parcerias com particulares e o redesenho do aparato estatal tornam-se cada vez mais frequentes.

No mesmo norte, Zymler leciona que:

> o enxugamento e a reforma da máquina do Estado seguem sua imperturbável marcha, envolvendo, dentre outras formas, a desestatização de suas empresas, a descentralização e desconcentração administrativas e a concessão de serviços públicos (1998, p. 38).

Ainda nas palavras do mesmo autor: “dentro do movimento de redução da atividade estatal, serviços, outrora prestados diretamente por órgãos ou entidades públicas, estão sendo objeto de delegação a terceiros”. (ZYMLER, 1998, p. 44)

Nem todas as atividades podem ser repassadas a terceiros, mas obras e serviços podem desenvolver-se sob regime de execução indireta. A responsabilidade pelo cumprimento das prestações é assumida por um terceiro, que é juridicamente o realizador da obra ou prestador do serviço. (JUSTEN FILHO, 2008)

Já o autor Mendes (2009) ensina que, conforme o Decreto Federal 2.271/97, poderão ser objeto de execução indireta as atividades materiais acessórias, instrumentais ou complementares aos assuntos que constituem área de competência legal do órgão ou da entidade.

Ao repassar as atividades acessórias à iniciativa privada, ou seja, ao se utilizar da execução indireta, a Administração está indiretamente utilizando a mão de obra contratada pela empresa prestadora de serviços. Assim, está utilizando a mão de obra de trabalhadores contratados sob a égide da legislação trabalhista.

Segundo Menezes (2002), o reconhecimento das negociações coletivas é um dos direitos fundamentais dos trabalhadores, estampado na Constituição Federal, art. 7º, inciso XXVI. As convenções e acordos coletivos de trabalho ganharam, a partir da última década, lugar privilegiado no rol dos instrumentos de composição de conflitos coletivos e de regulamentação das condições de trabalho.

Para Martins (2008, p. 773), “a negociação coletiva é uma forma de ajuste de interesses entre as partes, que acertam os diferentes entendimentos existentes, visando encontrar uma solução capaz de compor suas posições”.

A Consolidação das Leis do Trabalho – CLT – traz, em seu artigo 613, o conteúdo obrigatório das convenções e acordos coletivos. O inciso VII deste artigo dita: “direitos e deveres dos empregados e empresas”. Dentre os direitos dos empregados estão as condições salariais – assim, as convenções coletivas são instrumentos válidos para definir os pisos e reajustes salariais dos trabalhadores celetistas, entre os quais estão aqueles contratados pelas empresas prestadoras de serviço à Administração Pública.

Ainda segundo o autor:

> é perfeitamente possível que o dissídio imponha apenas a recuperação do poder monetário em vista da inflação, mas também é imaginável que seja assegurado um aumento destinado a elevar o salário real da categoria. Podem ser criados benefícios, tais como o dever de manter creche, assegurar assistência médico-odontológica específica e assim por diante (Martins, 2008, p. 727).

Conforme o art. 611 da CLT:

> convenção coletiva é o acordo de caráter normativo, pelo qual dois ou mais sindicatos representativos de categorias econômicas e profissionais estipulam condições de trabalho aplicáveis, no âmbito das respectivas representações, às relações individuais de trabalho.

Observa-se que as convenções coletivas são definidas por sindicatos, sem a participação formal de qualquer ente estatal. Assim, os reajustes salariais são definidos à revelia da vontade do governo.

A alteração salarial dos trabalhadores irá impactar os encargos da empresa contratada, desequilibrando e relação encargos *versus* remuneração, ou seja, a equação econômico-financeira do contrato. Nas palavras de Carvalho Filho (2010), a equação econômico-financeira é a relação de adequação entre o objeto e o preço existente quando firma o ajuste e à qual as partes implicitamente acordam em manter durante a vigência contratual.

Assim, as convenções e acordos coletivos podem elevar salários e, consequentemente, gerar aumento dos encargos trabalhistas das empresas prestadoras de serviço. Este aumento gera desequilíbrio da equação econômico-financeira, o que imediatamente garante à empresa o direito à recomposição deste equilíbrio, ou seja, o proporcional aumento de sua remuneração. Este aumento na remuneração das empresas aumentará a respectiva despesa pública, impactando o orçamento federal, sem prévia autorização do poder público.

Este fato colide com princípios que regem o orçamento. Segundo o princípio orçamentário da universalidade, por exemplo, o orçamento deve conter todas as receitas e despesas dos poderes (SCAFF, 2010). Já Giacomoni (2010) ressalta que o princípio da exatidão exige grande preocupação com a realidade, ou seja, os poderes somente devem solicitar os recursos estritamente necessários à implementação de programas e projetos. Tudo isso corrobora para o equilíbrio orçamentário.

Ainda mais importante é o princípio da legalidade, segundo o qual todas as despesas somente podem ser realizadas se previamente autorizadas (HARADA, 2006; FURTADO, 2009). A situação de imprevisibilidade frente aos anseios dos sindicatos pode levar uma negociação coletiva a definir valores que impactem os contratos administrativos, de modo que eles cresçam a ponto de ultrapassar a dotação existente, ou seja, ferindo a norma.

1.1 Delimitação do tema

O presente trabalho propõe a reflexão acerca do impacto das negociações coletivas sobre o orçamento público federal.

1.2 Questão problema

Com base no exposto, elaborou-se a seguinte questão problema: **qual é o impacto das negociações coletivas sobre o orçamento público federal?**

1.3 Hipóteses

São hipóteses para esta pesquisa:

- O volume de recursos do orçamento federal destinado à contratação de terceiros é representativo frente ao total gasto com despesas discricionárias;
- O crescimento vegetativo considerado pelo governo ao prever o aumento dos custos dos contratos não considera a possibilidade de os sindicatos firmarem acordos que aumentam os encargos em níveis superiores à inflação.

1.4 Objetivo geral

Analisar o impacto das negociações coletivas sobre o orçamento público federal.

1.5 Objetivos específicos

Os objetivos específicos deste trabalho são:

- Descrever a migração da execução direta para a execução indireta das atividades administrativas;
- Descrever os requisitos de formalização dos mecanismos de negociação coletiva, avaliando a possibilidade de serem conferidos reajustes salariais superiores aos índices inflacionários;
- Descrever os mecanismos de recomposição do equilíbrio econômico-financeiro nos contratos administrativos;
- Estimar qual é a parcela do orçamento federal direcionada para contratação de serviços de terceiros, bem como sua taxa de crescimento;
- Elaborar modelo matemático para avaliar o impacto dos principais fatores que ocasionam o crescimento das despesas com contratação de serviços terceirizados.

1.6 Justificativa

Antecedente: os gastos com pessoal têm crescido significativamente no Brasil. O crescimento econômico e a ascensão de classes sociais levam as pessoas a receberem salários mais elevados. Os cidadãos que optaram por trabalhar para o serviço público têm suas remunerações alteradas mediante leis, ou seja, conforme a vontade do Estado. Já os cidadãos ligados à iniciativa privada utilizam os sindicatos para realizar as chamadas negociações coletivas, onde sindicatos de empregados e de empregadores decidem, entre outras questões, os reajustes salariais. Nessas negociações coletivas, o poder público atua como mero espectador, garantindo a lisura do processo. Assim, o Estado não é ator principal nesses acordos.

Justificativa: o orçamento federal deve conter todas as receitas e despesas do governo para o exercício financeiro. As receitas são *estimadas*, ao passo que as despesas são *fixadas*. A rigidez da *fixação* demanda que todas as despesas sejam previamente avaliadas e discutidas. Existe uma parcela significativa do orçamento que é destinada à contratação de

serviços de terceiros – nesta parcela, por exemplo, estão as contratações dos serviços de limpeza, jardinagem e segurança, bem como a contratação de empreiteiras para a construção de rodovias e usinas hidroelétricas. As despesas com tais serviços de terceiros devem ser *fixadas*. Todos os serviços contêm parcelas executadas por pessoas – alguns mais, como a vigilância, outros menos, como uma terraplenagem mecanizada. É certo, contudo, que todos podem ter seus encargos majorados por negociações coletivas. O impacto dessas majorações impactará diretamente os respectivos contratos administrativos, devido ao mecanismo de recomposição do equilíbrio econômico-financeiro, e indiretamente as despesas fixadas no orçamento federal, que poderão inclusive não suportar tais acréscimos. Essa possibilidade de extrapolação das despesas fixadas tem o potencial de, no extremo, comprometer as metas financeiras do governo. Assim, é importante que se reflita acerca da significância da parcela do orçamento federal que está diretamente vinculada às decisões unilaterais dos sindicatos, ou seja, que podem ser impactadas por acordos firmados sem a participação do poder público.

1.7 Estrutura

Além deste capítulo introdutório, a presente monografia é dividida em outros cinco capítulos.

O capítulo 2 apresenta o referencial teórico. Nele está exposta a revisão bibliográfica acerca dos assuntos correlacionados ao tema central. O capítulo é subdividido em seções, de modo a englobar os seguintes tópicos: a migração para a execução indireta; as negociações coletivas de trabalho; o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos administrativos; e os princípios orçamentários.

O capítulo 3 traz a metodologia utilizada na pesquisa.

O capítulo 4 concentra a coleta de dados e é dividido em duas seções. A primeira trata da quantificação das despesas da União com terceirização, ao passo que a segunda seção investiga a origem do crescimento dessas despesas.

O capítulo 5 traz a análise dos resultados obtidos na etapa anterior.

Por fim, o capítulo 6 traz a conclusão da monografia, a resposta à questão-problema e sugestões para estudos futuros.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

Para uma melhor compreensão do trabalho, realizou-se revisão bibliográfica acerca dos assuntos que circundam o tema principal. Foram estudados livros relacionados ao direito coletivo do trabalho (devido às convenções coletivas), ao direito administrativo (devido ao equilíbrio econômico-financeiro dos contratos), ao direito financeiro (devido aos princípios orçamentários) e à administração (devido ao crescimento da execução indireta).

O presente capítulo apresenta os resultados da revisão bibliográfica e é dividido em quatro seções, as quais tratam dos seguintes temas: migração para a execução indireta; as negociações coletivas de trabalho; o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos administrativos; e os princípios orçamentários.

2.1 A migração para a execução indireta

2.1.1 Terceirização: conceito

O termo *terceirizar* significa, de forma genérica, transferir certa atribuição a terceiros (CARVALHO FILHO, 2009)

Já o termo *terceirização* pode ser definido, conforme Fortini e Vieira (2009, p. 27), como “processo de gestão empresarial que consiste na transferência para terceiros de serviços que, originalmente, seriam executados dentro da própria empresa”.

Diversos outros autores debruçaram-se na conceituação do termo.

Para Pietro (2008, p. 212), terceirização é “a contratação, por determinada empresa, de serviços de terceiro para o desempenho de atividades-meio”. Já o juslaboralista Martins (2005, p. 19) cita que “por terceirização tem-se entendido o fato de a empresa contratar serviços de terceiros para as suas atividades-meio”.

Miraglia trata a terceirização como:

> uma forma de organização empresarial que visa a descentralizar as atividades acessórias da empresa tomadora, delegando-as a uma empresa prestadora de serviços, com a qual se forma o vínculo empregatício dos obreiros contratados (terceirizados), os quais, contudo, laboram dentro e em prol do empreendimento principal (2008, p. 122).

Já Zymler entende a terceirização como uma forma de contratação de empresa prestadora de serviço, fornecedora de bens, serviços ou mão de obra para o desempenho de atividades que originalmente eram desenvolvidas pela empresa terceirizante (1998, p. 38).

Kian também apresenta definição com viés administrativo. Para a autora, terceirização é uma forma de reorganização administrativa em que determinadas atividades de uma pessoa jurídica são transferidas para empresa contratada para essa finalidade (2006, p. 4).

Ainda segundo Kian, a terceirização pode, conforme o autor, ter outras denominações: subcontratação, focalização, descentralização, parceria, terciarização. (2006)

Do ponto de vista jurídico, Carvalho Filho ensina que:

> a terceirização caracteriza-se como fato jurídico e, portanto, idôneo a produzir a criação, alteração e extinção de relações jurídicas. Enquadra-se entre os fatos jurídicos voluntários, visto que oriundos da manifestação volitiva dos interessados, formalizada normalmente por meio de contrato (CARVALHO FILHO, 2009, p. 41).

Fortini e Pieve (2009, p.11) lembram que o próprio governo já produziu conceituação acerca do tema. Segundo a Instrução Normativa 03/97, do Ministério do Trabalho e Emprego, entende-se como prestadora de serviços a terceiros a empresa que "realizar determinado e específico serviço a outra empresa fora do âmbito das atividades-fim e normais para que se constitui esta última".

2.1.2 Tipos de terceirização

A terceirização pode assumir variadas formas. Pietro (2008), elenca as seguintes:

- empreitada de obra e de serviço;
- a locação de serviços por meio de interposta pessoa (fornecimento de mão de obra);
- franquia.

Para todos os casos, a autora reforça a ideia de que a terceirização é inseparável da ideia de parceria. (PIETRO, 2008)

Já Martins (2005) propõe a classificação da terceirização em dois grupos. Para o autor, a terceirização pode ser externa ou interna, conforme definições abaixo.

- Na terceirização externa, a empresa repassa para terceiros certas etapas de sua produção, que são feitas fora da empresa;

- Na terceirização interna, a empresa também repassa para terceiros suas atividades de produção, porém as empresas terceirizadas trabalham dentro da própria terceirizante.

2.1.3 Origem e desenvolvimento

O termo *terceirizar* tem origem na economia. Posteriormente, foi adotada por operadores do direito que buscavam entender e estudar o fenômeno do ponto de vista jurídico (ZYMLER, 1998).

Segundo Zymler, a terceirização não é fenômeno recente, criado a partir da nova ordem mundial globalizada. O autor traz elementos que mostram a discussão acerca do tema já em meados do século XIX:

> Já no século passado, o assunto era ventilado, sendo que, em 1848, os franceses, ainda sob influência dos ideais revolucionários, aboliram o que denominavam de *merchandage*, por entenderem que o trabalho, fruto direto do esforço humano, não poderia ser considerado mercadoria e, portanto, não seria suscetível de intermediação (1998, p. 43).

Já Kian (2006) considera que a terceirização teve início em meados do século XX, no setor privado norte-americano, especificamente no setor automobilístico. Segundo a autora, no início a terceirização foi utilizada especialmente para contratação de empresas de limpeza e conservação.

Zymler (1998) cita que, no Brasil, a doutrina e a jurisprudência dividem em dois grupos as hipóteses admitidas de terceirização no setor privado:

a) Serviços Temporários, abrangendo atividades-meio e/ou atividades-fim (Lei nº 6.019/74, Decreto nº 73.841/74 e item I do Enunciado nº 331 do TST);

b) Serviços Permanentes Especializados, abrangendo as atividades-meio, que, por sua vez, podem ser separados em três subgrupos:

b.1) Vigilância, Segurança e Transporte de Valores (Lei nº 7.102/85, Lei nº 8.863/94, Decreto nº 89.056/83 e item II do En. nº 331 do TST);

b.2) Conservação e Limpeza (item III do En. nº 331 do TST);

b.3) Demais serviços relativos às atividades da área-meio (item III do En. nº 331 do TST).

É consenso que o fenômeno da terceirização é uma realidade crescente. Martins (2005, p.18) frisa que:

> a terceirização é um fenômeno que vem sendo largamente utilizado no mundo moderno, especialmente na Europa. Em nosso país é que recentemente passou a ser adotada pelas empresas. Isso mostra que estamos saindo da era industrial para entrar na era dos serviços.

Com propriedade, Zymler conclui que "o fenômeno da terceirização é universal, geral e irreversível. Dessa forma, não pode o Direito ficar alheio à realidade que se impõe" (1998, p. 43).

2.1.4 Vantagens e desvantagens da terceirização

As vantagens do processo de terceirização, segundo Martins (2005) e Carvalho Filho (2009), são:

- Melhorar a qualidade do produto ou serviço vendido;
- Melhorar a produtividade;
- Diminuição dos encargos trabalhistas e previdenciários;
- Redução do preço final do produto ou serviço;
- Desburocratização;
- Concentração de recursos e esforços na sua própria área produtiva;
- Redução de custos fixos;
- Fomento de criação de novas empresas, normalmente micro e médias empresas, trazendo aumento de mão de obra no mercado;
- Celeridade decisória.

Quanto às desvantagens, os mesmos dois autores elencam:

- Risco de contratação de empresas inadequadas para a realização dos serviços;
- Possibilidade de configuração de vínculo trabalhista e consequente pagamento de verbas trabalhistas;
- Maior dificuldade de gerenciamento;
- Desaparecimento ou redução dos canais de comunicação entre transferidor e terceiro;
- Perda da qualidade dos serviços prestados.

2.1.5 A terceirização na Administração Pública

Conforme visto no item anterior, a terceirização é uma iniciativa presente no mundo globalizado e industrializado. Segundo Alves (2006), o crescimento dessa iniciativa indica que o setor terciário encontra-se no seu momento mais próspero, o que induz a Administração Pública a seguir o mesmo caminho.

A autora Kian (2006) ensina que, no setor público, a tendência à terceirização surge em decorrência da Primeira Grande Guerra. Os desequilíbrios sociais causados pelo conflito levam ao chamado Estado de Bem-Estar Social, admitindo a intervenção do Estado na ordem econômica e a propriedade privada dos meios de produção. Após a Segunda Grande Guerra isto se intensificou. O Estado aumentou sua atuação em diversas áreas, prestando serviços públicos diretamente ou através de entidades descentralizadas – o que se tornou excessivamente oneroso para os cofres públicos, na medida em que os gastos com a manutenção do Estado Social eram maiores que a capacidade de custeio do sistema, obrigando o Estado à captação de recursos na própria sociedade.

Para a autora, deste aumento de custos renasce a corrente neoliberal, tendo o Estado a função de regulação. A corrente neoliberal prega a descentralização, a privatização e a concentração dos programas sociais nos grupos mais carentes (focalização). O Estado torna-se subsidiário, tendo como premissa limitar e reduzir sua atuação, que ficaria restrita a atividades de auxílio, coordenação e fomento. Aumenta a tendência de substituição do servidor público por terceiro contratado, com vantagem para o tomador de serviço (no caso, o Estado), uma vez que transfere a outrem o papel de empregador, permitindo o repasse da responsabilidade direta pelos encargos sociais (KIAN, 2006).

Pietro (2008, p. 211) leciona que “a terceirização, bastante utilizada no âmbito da iniciativa privada, aparece hoje entre os institutos pelos quais a Administração Pública moderna busca a parceria com o setor privado para a realização de suas atividades”.

Para Fortini e Vieira (2009), o poder público frequentemente vem buscando parcerias que proporcionem a colaboração de particulares e o redesenho do aparato estatal. Para isso, o Estado pode se valer da terceirização como instrumento para melhoria da gestão do interesse público, ou seja, a terceirização aparece como fórmula para prestação indireta de atividades, antes desempenhadas diretamente pela Administração Pública.

Inúmeros autores entendem que um dos motivos pelos quais a Administração Pública passou a adotar a terceirização é a tentativa de melhorar a gestão, concentrando esforços nas atividades finalísticas.

Nessa esteira, Fortini e Pieve (2009, p.10) citam que "a terceirização é instrumento que, se bem utilizado, permite ao Estado afastar-se da execução de atividades-meio, para melhor desempenhar suas funções típicas, consideradas atividades-fim". As autoras argumentam que o Estado é impotente para arcar com investimentos imprescindíveis para melhorar a prestação do serviço público, o que pode ser contornado pela realização de privatizações e pela celebração de parcerias da Administração Pública com particulares.

Outra razão frequentemente citada pela doutrina para a Administração Pública adotar a terceirização é evitar o inchaço da máquina pública, repassando as atividades-meio para a iniciativa privada.

Esse viés foi adotado, por exemplo, na chamada Reforma da Gestão Pública de 1995, também chamada de reforma gerencial do Estado. Segundo Pereira (2012), a reforma teve início com o Plano Diretor da Reforma do Estado, o qual se transformaria, em 1998, na Emenda 19. Conforme o autor:

> um dos princípios fundamentais da Reforma de 1995 é o de que o Estado, embora conservando e se possível ampliando sua ação na área social, só deve executar diretamente as tarefas que são exclusivas de Estado, que envolvem o emprego do poder de Estado, ou que apliquem os recursos do Estado. Entre as tarefas exclusivas de Estado devem-se distinguir as tarefas centralizadas de formulação e controle das políticas públicas e da lei, a serem executadas por secretarias ou departamentos do Estado, das tarefas de execução, que devem ser descentralizadas para agências executivas e agências reguladoras autônomas. Todos os demais serviços que a sociedade decide prover com os recursos dos impostos não devem ser realizados no âmbito da organização do Estado, por servidores públicos, mas devem ser contratados com terceiros. Os serviços sociais e científicos, para os quais os respectivos mercados são particularmente imperfeitos, já que neles impera a assimetria de informações, devem ser contratados com organizações públicas não-estatais de serviço, as 'organizações sociais', enquanto que os demais podem ser contratados com empresas privadas. (PEREIRA, 2012)

Alves aponta na mesma direção, ao citar que a necessidade de redução dos quadros de pessoal do Estado levou a terceirização de serviços na Administração Pública a crescer assustadoramente nos últimos anos (ALVES, 2006, p. 323).

Também Fortini e Vieira (2009) utilizam o argumento de eficiência econômica. Segundo as autoras, a ideia de eficiência na terceirização está atrelada à de redução de gastos,

posto que os recursos públicos são escassos – o que leva a Administração Pública a buscar alternativas válidas e capazes de amparar a execução das ações estatais.

Zymler (1998, p. 44) ressalta, ainda, que "dentro do movimento de redução da atividade estatal, serviços, outrora prestados diretamente por órgãos ou entidades públicas, estão sendo objeto de delegação a terceiros".

Diversos outros autores apontam para o mesmo norte.

Para Carvalho Filho (2009), a terceirização é eficaz para gerenciar atividades e empreendimentos, auxiliando as instituições a atingirem suas metas.

Já Alves (2006) lembra que na administração pública a terceirização é um instrumento que busca a diminuição dos gastos públicos, o aumento da qualidade e a maior eficiência da máquina administrativa.

Para Pietro (2008), a terceirização é uma das formas de privatização (em sentido amplo) de que vem se socorrendo a Administração Pública.

2.1.6 A possibilidade jurídica de uso da terceirização na Administração Pública

Segundo a Constituição da República, art. 37, a administração pública está adstrita ao princípio da legalidade, só podendo fazer aquilo que alei determina. Com base nisto, Martins ressalta que "as formas de terceirização na Administração Pública deverão estar respaldadas na lei, sob pena de ilegalidade do ato e responsabilidade do servidor que o praticou" (2005, p.156).

Miraglia (2008) igualmente ressalta que, no âmbito da Administração Pública, prevalece o princípio da legalidade estrita que preceitua, ao contrário do particular, que ao administrador público só é permitido fazer aquilo que a lei expressamente permitir.

Assim, a terceirização das atividades da Administração Pública necessita de norma que a regulamente.

Segundo Miraglia (2008), Martins (2005), Fortini e Vieira (2009) e Fortini e Pieve (2009), o §7º do art. 10 do Decreto-lei 200, de 25 de fevereiro de 1967 trouxe expressamente a possibilidade de a Administração Pública se valer da execução indireta. O dispositivo permitia que:

> para melhor desincumbir-se das tarefas de planejamento, coordenação, supervisão e controle, e com o objetivo de impedir o crescimento desmesurado da máquina administrativa, a Administração procurará desobrigar-se da realização material de tarefas executivas, recorrendo, sempre que possível, à

> execução indireta, mediante contrato, desde que exista, na área, iniciativa privada suficientemente desenvolvida e capacitada a desempenhar os encargos de execução

Conforme Fortini e Pieve (2009), além de retratar mera permissão, a redação do dispositivo explicitava o caráter preferencial à terceirização para execução das atividades-meio.

Posteriormente, a Lei 5.645/70 regulamentou o Decreto-Lei 200/67 ao trazer a enumeração exemplificativa das atividades passíveis de serem desempenhadas.

Miraglia (2008) e Martins (2005) frisam que as atividades enumeradas no parágrafo único do art. 3º da Lei 5.645/70 têm caráter exemplificativo, pois a lei usa a expressão "e outras atividades assemelhadas". Assim, outras atividades poderiam ser contratadas mediante execução indireta.

Martins (2005) aponta, ainda, para a possibilidade de contratação de terceiros para execução de obras ou serviços públicos tinha como fundamento nos arts. 5º, 9º e 22 do Decreto-Lei 2.300, de 21 de novembro de 1986.

Seguindo a regular renovação das normas, o Decreto-Lei 2.300/86 foi revogado pela Lei 8.666/93, bem como a Lei 5.645/70 foi revogada pela Lei 9.527/97.

Em 1993 foi publicada a Lei 8.666, conhecida como Lei de Licitações. Fortini e Vieira (2009) e Miraglia (2008) lembram que essa lei explicitou a possibilidade de execução indireta em seu art. 6º, inciso VIII.

O ano de 1997 trouxe dois normativos que reforçam a possibilidade de a Administração Pública utilizar a contratação de terceiros.

A Lei 9.472/97, específica para a área de telecomunicações, expressamente autoriza a Agência Nacional de Telecomunicações – Anatel – a contratar terceiros, mas salienta que os respectivos contratos não poderão ter como objeto a fiscalização que, em resumo, é a função essencial da entidade (FORTINI e VIEIRA, 2009).

No mesmo ano, o Decreto Federal 2.271/97 dispôs sobre a contratação de serviços pela Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional. Em seu art. 1º, admitiu a execução indireta de atividades, desde que acessórias, instrumentais ou complementares aos assuntos que constituem área de competência legal ou do órgão ou entidade.

Fortini e Vieira (2009, p. 33) ressaltam, com base no Decreto 2.271/97, que "a terceirização deve ser encarada como via preferencial para esse tipo de tarefa. Inverte-se a lógica

sempre defendida. Aqui, o concurso público para provimento de cargos e empregos públicos cede espaço para a terceirização".

Em 2008, o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, por meio de sua Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação, editou a Instrução Normativa 2, que dispõe sobre regras e diretrizes para a contratação de serviços, continuados ou não.

Fortini e Vieira (2009) ressaltam que esta instrução, em seu art. 7º, também fixa a preferência para se efetuar diversas atividades por meio de execução indireta.

Em 2000, a Lei Complementar 101, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) também admitiu a terceirização no serviço público. Segundo Martins (2005, p.143- 145), isto aconteceu no §1º do art. 18, ao mencionar que "os valores dos contratos de terceirização de mão de obra que se referem à substituição de servidores e empregados públicos serão contabilizados como 'outras despesas de pessoal'".

Assim, assevera Carvalho Filho que:

> é importante destacar que a Administração não está impedida de firmar contratos de serviços para execução por terceiros do setor privado. Ao contrário, a própria Constituição o prevê (art. 37, XXI), e à legislação específica coube regulamentar esse tipo de contratação (arts. 6º, 7º a 13, Lei nº 8.666/93) (2009, p. 48)

Conclui Pietro (2008) que, no âmbito da Administração Pública é perfeitamente possível a terceirização como contrato de prestação de serviços. A administrativista ressalta, ainda, que isto sempre foi feito, sem que se empregasse o termo *terceirização*, ou seja, o direito administrativo moderno foi invadido por termos novos para designar institutos antigos, apenas com a diferença de que hoje vêm carregados de nova ideologia.

2.1.7 Terceirização lícita e ilícita na Administração Pública

Apesar de a execução indireta ser permitida na Administração Pública, nem todos os serviços e atividades podem ser repassados à iniciativa privada.

Segundo Fortini e Vieira (2009), a validade da terceirização contratada pela Administração Pública condiciona-se, sobretudo, à apuração da essência da missão repassada aos empregados da empresa contratada. Tratando-se de atividade-fim, a terceirização deve ser compreendida como inaceitável.

No mesmo, norte, Carvalho Filho (2009, p. 42) diz que "a terceirização só deve processar-se em relação às atividades-meio, dado seu caráter de apoio às atividades-fim".

O mesmo autor ainda ensina que:

> A verdadeira e legítima terceirização representa a possibilidade de transferir a terceiros apenas algumas atividades de apoio (atividades-meio), ou seja, os serviços da mera rotina de gestão que não dizem respeito aos reais objetivos a serem alcançados. (CARVALHO FILHO, 2009, p. 61)

Não por coincidência, as duas atividades inicialmente terceirizadas foram limpeza e vigilância. Conforme relata Carvalho Filho, até hoje essas atividades são o principal alvo das terceirizações, já que indubitavelmente constituem atividades-meio, isto é, meros instrumentos administrativos ou de apoio. (CARVALHO FILHO, 2009)

Segundo o art. 10, inciso II da Lei de Licitações, a terceirização na Administração Pública é feita na forma de execução indireta de obras e serviços, como de empreitada por preço global, empreitada por preço unitário, tarefa, empreitada integral. Martins (2005) lembra, ainda, que o § 3º do art. 13 menciona a possibilidade da prestação de serviços técnicos especializados.

Já o inciso II do art. 6º da Lei 8.666/93 define serviço como "toda atividade destinada a obter determinada utilidade de interesse para a Administração, tais como: demolição, conserto, instalação, montagem, operação, conservação, reparação, adaptação, manutenção, transporte, locação de bens, publicidade, seguro ou trabalhos técnico-profissionais". Martins (2005) ressalta que os serviços indicados são meramente exemplificativos e não taxativos, pois a lei emprega a expressão "tais como". Assim, a contratação de tais serviços pela Administração Pública é lícita.

O mesmo autor lembra que o art. 72 da Lei de Licitações permite a subcontratação, o que mostra que ela também é lícita (MARTINS, 2005).

Ainda segundo Martins (2005), também podem ser objeto de execução indireta os serviços técnicos profissionais especializados, com base no art. 13 da Lei 8.666/93. O dispositivo considera serviços técnicos especializados os trabalhos de:

- estudos técnicos, planejamento e projetos básicos e executivos;
- pareceres, perícias e avaliações em geral;
- assessorias ou consultorias técnicas e auditorias financeiras ou tributárias;
- fiscalização, supervisão ou gerenciamento de obras ou serviços;
- patrocínio ou defesa de causas judiciais ou administrativas;
- treinamento e aperfeiçoamento de pessoal;
- restauração de obras de arte e bens de valor histórico.

Mendes assim descreve os serviços que podem ser objeto de execução indireta:

> No âmbito da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional, poderão ser objeto de execução indireta as atividades materiais acessórias, instrumentais ou complementares aos assuntos que constituem área de competência legal do órgão ou da entidade, conforme prevê o Decreto Federal nº 2.271/97 (2009, p.61).

Conforme Zymler (1998, p. 53), "a terceirização pode assumir a forma de empreitada, que visa à realização de serviços, à construção de obras ou mesmo ao fornecimento de bens".

Zymler (1998) também reconhece que a terceirização nos serviços públicos é permitida e até mesmo desejada. O autor, entretanto, ressalta importante questão: terceirização nos serviços públicos não se confunde com a terceirização dos serviços públicos. Serviços públicos somente podem ser terceirizados mediante concessão ou permissão, precedida do indispensável certame licitatório exigido pelo art. 175 da Constituição Federal.

Entretanto, nem todos os serviços podem ser objeto de execução indireta.

Conforme Martins (2005), são vetadas:

- a terceirização de mão de obra na Administração Pública, pois favorece o nepotismo e as nomeações políticas, ferindo a exigência de concurso público.
- a terceirização de serviços que são peculiares à Administração Pública, como justiça, segurança pública, fiscalização, diplomacia etc.

Zymler (1998) lembra, ainda, que não podem ser terceirizados serviços que estejam incluídos no plexo de atribuições integrantes do Plano de Cargos e Salários da Administração Pública.

2.2 As negociações coletivas e os reajustes salariais

2.2.1 Conceito

Segundo Martins (2008, p. 773), é possível conceituar negociação coletiva como "uma forma de ajuste de interesses entre as partes, que acertam os diferentes entendimentos existentes, visando encontrar uma solução capaz de compor suas posições".

O mesmo autor ensina que *negociação coletiva* é um termo distinto de *convenção* ou de *acordo coletivo*. Assim:

> A negociação é um procedimento que visa superar as divergências entre as partes. O resultado desse procedimento é a convenção ou o acordo coletivo. Caso a negociação coletiva resulte frustrada, não haverá a produção da norma coletiva. A negociação coletiva é obrigatória no sistema brasileiro. A convenção e o acordo coletivo são facultativos. Frustrada a negociação coletiva ou a arbitragem, é facultado às partes ajuizar o dissídio coletivo (§ 2º do art. 114 da Lei Magna) (MARTINS, 2008, p. 773-774).

O *caput* do art. 611 da CLT define a convenção coletiva como o acordo de caráter normativo, entre um ou mais sindicatos de empregados e de empregadores, de modo a definir as condições de trabalho que serão observadas em relação a todos os trabalhadores dessas empresas. Segundo Martins (2008, p.800), "eis aí o efeito *erga omnes"*.

Já o § 1º do mesmo dispositivo conceitua os acordos coletivos como pactos entre uma ou mais empresas com o sindicato da categoria profissional, em que são estabelecidas condições de trabalho, aplicáveis a essas empresas.

Martins (2008) ressalta que o ponto em comum da convenção e do acordo coletivo é que ambos estipulam condições de trabalho que serão aplicadas aos contratos individuais dos trabalhadores, tendo, portanto, efeito normativo.

2.2.2 Histórico

Conforme Martins (2008, p. 797) "as convenções coletivas de trabalho nasceram e desenvolveram-se, principalmente, na Europa Ocidental e nos Estados Unidos, difundindo-se pelos países industrializados".

Ainda segundo o mesmo autor, desde a origem já existem vantagens para os convenentes, tais como (MARTINS, 2008):

- para o empregador, era uma forma de negociação pacífica, sem perigo de ocorrência de greves;
- para o empregado, era o reconhecimento, pelo empregador, da legitimidade e representatividade do sindicato nas negociações, com a consequente conquista de novos direitos para os trabalhadores;
- para o Estado, era uma forma de não interferência, em que as próprias partes buscavam a solução de seus conflitos, culminando com um instrumento de paz social.

No Brasil, a Constituição de 1988, em seu art. 7º, inciso XXVI, reconhece não apenas as convenções coletivas, mas também os acordos coletivos de trabalho (MARTINS, 2008).

2.2.3 Forma das convenções e acordos coletivos

Quanto à formalização das convenções e acordos coletivos, Menezes (2002) trata do tema diferenciando-as do contrato individual de trabalho. Enquanto neste a forma escrita é exceção, naqueles ela é de rigor, segundo entendimento doutrinário fundado no disposto no art. 613, parágrafo único, da CLT.

2.2.4 Conteúdo das convenções e acordos coletivos

O conteúdo das convenções e dos acordos coletivos está disciplinado no art. 613 da CLT. Neles deverão constar obrigatoriamente, entre outros elementos, os direitos e deveres dos empregados e empresas.

Segundo Martins (2008), as cláusulas das normas coletivas podem ser divididas em obrigacionais e normativas.

O autor esclarece que o conteúdo obrigacional é constituído das cláusulas que tratam de matérias que envolvem os sindicatos pactuantes. Já o conteúdo normativo trata de matérias que atingem os representados e que terá reflexos em seus contratos de trabalho (Martins, 2008, p. 806).

Martins ensina, ainda, que:

> As cláusulas podem ter eficácia limitada, obrigando apenas os sujeitos convenentes e seus respectivos associados, ou eficácia geral, *erga omnes*, que obrigam não apenas os estipulantes, mas também pessoas estranhas aos quadros associados. No Brasil este é o modelo adotado (MARTINS, 2008, p. 805).

A despeito da existência de cláusulas normativas, é importante frisar que as convenções devem obedecer às leis vigentes. Martins explica que a lei é hierarquicamente superior à convenção coletiva, salvo se esta for mais benéfica para o empregado, quando, então, será aplicada (MARTINS, 2008, p. 803).

2.2.5 Liberdade na negociação coletiva

A negociação coletiva ganhou no Brasil, a partir da última década, um lugar privilegiado no rol dos instrumentos de composição de conflitos coletivos e de regulamentação

das condições de trabalho. Menezes (2002) frisa que, tamanha é a importância da matéria, que a Constituição da República a elegeu como direito fundamental dos trabalhadores em seu art. 7º, inciso XXI. Igualmente, definiu a prévia negociação como condição obrigatória ao ajuizamento de dissídio coletivo econômico (art. 114, § 2º, da CF, além de ter lhe dado o condão de, em casos específicos, flexibilizar direitos trabalhistas (art 7º, V, XIII e XIV, da CF).

Ainda segundo Menezes (2002), a negociação coletiva pode feita através de convenções e acordos normativos de trabalho, os quais são atos jurídicos que devem atender a determinados requisitos e pressupostos para sua validade no mundo jurídico. Sendo descumpridos esses requisitos, existirão vícios e imperfeições que levarão à nulidade ou à anulabilidade.

Menezes (2002) frisa, ainda, que somente aos sindicatos incumbe a participação na contratação coletiva. Tal ensinamento advém diretamente do texto constitucional, que assim dispõe:

> Art. 8º, da C. F. É livre a associação profissional ou sindical, observado o seguinte:
>
> III. ao sindicato cabe a defesa dos direitos e interesses coletivos ou individuais da categoria, inclusive em questões judiciais ou administrativas;
>
> [...]
>
> VI. é obrigatória a participação dos sindicatos nas negociações coletivas de trabalho.

Por outro lado, a legislação trabalhista impõe um limite ao teor dos acordos e convenções: trata-se do disposto no art. 623 da CLT, que assim dispõe:

> Será nula de pleno direito disposição da CLT de Convenção ou Acordo que, direta ou indiretamente, contrarie proibição ou norma disciplinadora da política econômico - financeira do Governo ou concernente à política salarial vigente, não produzindo quaisquer efeitos perante autoridades e repartições públicas, inclusive para fins de revisão de preços e tarifas de mercadoria e serviços.

A princípio, sua inobservância na negociação coletiva importaria em nulidade absoluta do que fora pactuado contrariamente à lei de política salarial. Menezes (2002) explica que diversos argumentos contrapõem o dispositivo trabalhista ao ordenamento jurídico vigente. Ressalta o caráter antidemocrático do artigo, denominando-o um “fruto podre da ditadura militar”. Ademais, frisa sua incompatibilidade com a liberdade negocial sindical e com a legislação vigente, inclusive a constitucional. Segundo o autor,

> O objetivo do art. 623 era, nitidamente, evitar que o Governo se visse na contingência de autorizar reajuste no preço das tarifas dos serviços públicos e demais preços controlados, ante a constatação, na planilha de insumos, da elevação dos custos internos de produção do bem ou serviço. Ocorre que a política econômica seguiu o rumo da liberdade de preços e salários. De fato, o artigo perdeu sua finalidade (MENEZES, 2002).

Em continuação, o autor diz que, além da finalidade, o art. 623 da CLT perdeu vigência. Esclarece o tema com dois argumentos. Inicialmente, pela pretensa inconstitucionalidade, visto que a Constituição Federal consagrou o princípio da valorização da negociação coletiva e proibiu a intervenção e a interferência do Poder Público no sindicato. Em sequencia, cita a Lei nº 7.788/89, a qual enfatizou a autonomia privada coletiva quando estatuiu em seu art. 6º que "os aumentos reais e a melhoria das condições de trabalho serão fixados em convenções e acordos coletivos de trabalho ou de cisões normativas, observada, dentre outros fatores, a compatibilização com o mercado de trabalho, a produtividade e a lucratividade do setor ou da empresa" (MENEZES, 2002).

Em igual rumo está o entendimento de Martins (2008), que lembra a Recomendação nº 163 da OIT, onde se esclarece que o direito de negociação deve ser amplo, livre e independente, devendo as soluções dos conflitos ser encontradas pelas próprias partes.

Reforçando a tese de independência dos sindicatos na deliberação das negociações coletivas, Martins (2008) cita dois informes da OIT: o de nº 614 menciona que o governo não poderá impor obrigatoriamente um sistema de negociações coletivas, ao passo que o de nº 615 impede o governo de obrigar às negociações coletivas. O inteiro teor dos informes foi obtido no sítio da Federação dos trabalhadores na movimentação de mercadorias em geral, auxiliares de administração no comércio de café em geral, auxiliares de administração de armazéns gerais do Estado De São Paulo (FETRAMESP) e está abaixo transcrito.

> Informe nº 614: Nenhuma disposição do art. 4º da Convenção n. 98 obriga um governo a impor, coercitivamente, um sistema de negociações coletivas a uma organização determinada, intervenção governamental que, claramente, alteraria o caráter de tais condições (OIT *apud* FETRAMESP, 2012).

> Informe nº 615: Quando um governo, em virtude da sua legislação, reconhece o direito dos sindicatos de regulamentar as relações de trabalho, não está obrigado a fazer obrigatórias as negociações coletivas (OIT *apud* FETRAMESP, 2012).

Por outro lado, Martins (2008), diferentemente de Menezes, não defende a perda de vigência do art. 623 da CLT. Segundo o autor, verificada a incompatibilidade da convenção ou acordo com a norma disciplinadora da política econômico-financeira do governo ou concernente

à política salarial vigente, a nulidade será declarada, de ofício ou mediante representação, pelo Ministro do Trabalho ou pela Justiça do Trabalho.

Dada a divergência entre os autores, acompanhamos, a princípio, o entendimento firmado por Martins, ou seja, pela vigência do referido artigo. Dessa forma, o poder público teria condições de interferir nas relações sindicais quando esta ferisse normas disciplinadoras da política econômico-financeira do governo. Apesar de entendermos que tal norma segue vigente, é fato que ela não é utilizada com o viés de impedir o aumento dos custos de contratos administrativos, de forma que reajustes salariais, mesmo acima da inflação, não poderiam ser atingidos pelo dispositivo em questão.

2.3 O equilíbrio econômico-financeiro dos contratos

2.3.1 O princípio da continuidade dos serviços públicos

Outra questão importante a ser considerada é que os serviços públicos não podem ser interrompidos devido ao princípio da continuidade dos serviços públicos. Se os serviços públicos não podem parar, também não podem os contratos administrativos dos quais os serviços públicos dependam.

Segundo Pietro (2009), pelo princípio da continuidade dos serviços públicos entende-se que o serviço público, sendo a forma pela qual o Estado desempenha funções essenciais ou necessárias à coletividade, não pode parar.

Nas palavras de Carvalho Filho (2010), os serviços públicos buscam atender às demandas da sociedade, as quais se configuram necessidades prementes e inadiáveis da sociedade, ou seja, a lógica diz que esses serviços públicos não podem ser interrompidos. O mesmo autor explica que a continuidade dos serviços públicos está intimamente ligada ao princípio da eficiência, expressamente mencionado no art. 37, *caput*, da CF (CARVALHO FILHO, 2010, p. 37-38).

O princípio da continuidade dos serviços públicos também tem forte correlação com os contratos administrativos. Tanto que, para evitar a paralisação das obras e serviços, é vedado ao particular contratado, dentro de certos limites, opor à Administração a exceção de contrato não cumprido (*exceptio non adimpleti contractus*) (CARVALHO FILHO, 2010; Pietro, 2009).

2.3.2 O equilíbrio econômico-financeiro

Uma das características dos contratos é que eles são bilaterais. Uma das partes oferece alguma prestação (dar ou fazer), enquanto a outra a remunera com uma contraprestação.

Segundo Pietro (2009), todos os contratos, sejam eles públicos ou privados, supõem a existência de um equilíbrio financeiro que costuma ser visto sob dois aspectos:

- a **equivalência material**, que, de forma objetiva, indica a valoração econômica das contraprestações;
- a **equivalência subjetiva**, que indica o valor subjetivo que para cada uma das partes tem a prestação da outra.

A autora didaticamente demonstra a diferença entre a aplicação do equilíbrio econômico nos contratos administrativos e nos particulares:

> Nos contratos entre particulares, nem sempre a equivalência material corresponde à equivalência subjetiva, sendo comum prevalecer esta sobre aquela. Nos contratos administrativos e nos contratos em geral de que participa a Administração, não existe a mesma autonomia de vontade do lado da Administração Pública; ela tem que buscar sempre que possível a equivalência material, já que não tem a livre disponibilidade do interesse público. Além disso, é mais difícil fazer, no momento do contrato, uma previsão adequada do equilíbrio, uma vez que os acordos administrativos em geral envolvem muitos riscos decorrentes de várias circunstâncias (PIETRO, 2009, p. 276).

Em conclusão, Pietro (2009) frisa que o equilíbrio do contrato administrativo é dinâmico e se rompe muito mais facilmente que o de direito privado. Por causa desses elementos de insegurança, foi elaborada a teoria do equilíbrio econômico-financeiro do contrato administrativo (PIETRO, 2009, p. 276).

Meirelles apresenta outras nomenclaturas válidas, bem como conceitua o instituto em tela:

> Equilíbrio financeiro, ou equilíbrio econômico, ou equação econômica, ou, ainda, equação financeira, do contrato administrativo é a relação estabelecida inicialmente pelas partes entre os encargos do contratado e a redistribuição da Administração para a justa remuneração do objeto do ajuste. Essa relação *encargo-remuneração* deve ser mantida durante toda a execução do contrato, a fim de que o contratado não venha a sofrer indevida redução nos lucros normais do empreendimento (2008, p.218).

Outro autor apresenta conceituação semelhante:

> Equação econômico-financeira do contrato é a relação de adequação entre o objeto e o preço, que deve estar presente ao momento em que se firma o ajuste. Quando celebrado qualquer contrato, inclusive o administrativo, as partes se

> colocam diante de uma linha de equilíbrio que liga a atividade contratada ao encargo financeiro correspondente. Mesmo podendo haver certa variação nessa linha, o certo é que no contrato é necessária a referida relação de adequação. Sem ela, pode dizer-se, sequer haveria o interesse dos contratantes no que se refere ao objeto do ajuste (CARVALHO FILHO, 2010, p. 216).

Carvalho Filho (2010) relembra, ainda, que a manutenção da equação econômico-financeira do contrato é uma garantia para o contratante e para o contratado. A base normativa para o postulado está no art. 37, inciso XXI da Constituição Federal, segundo o qual as condições efetivas da proposta devem ser mantidas enquanto perdurar o vínculo contratual.

Na mesma esteira, Mello (2009) leciona que a garantia do contratado ao equilíbrio econômico-financeiro do contrato administrativo não poderia ser afetada *nem mesmo por lei*, já que resulta de *dispositivo constitucional*, o art. 37, inciso XXI.

Além do citado art. 37, inciso XXI, Justen Filho ressalta que a tutela constitucional à equação econômico-financeira deriva de outros princípios constitucionais, como os princípios da isonomia, da tutela e da indisponibilidade dos interesses fundamentais (JUSTEN FILHO, 2008).

Meirelles (2008, p. 218) complementa com mais exemplos de normas que tratam do tema, ao prescrever que "trata-se de doutrina universalmente consagrada, hoje extensiva a todos os contratos administrativos (CF art. 37, XXI, e Lei 8.666/93, arts. 57, § 1º, 58, §§ 1º e 2º, e 65, II, 'd', e §§ 5º e 6º)".

Mello (2009) apresenta, ainda, outro dispositivo da Lei 8.666/93 que confere proteção ao equilíbrio econômico-financeiro: o art. 40, incisos XI e XIV, alíneas "a" e "c".

O mesmo autor proclama que é dever da Administração buscar a recomposição do equilíbrio econômico-financeiro. Isto porque enquanto o particular procura o lucro, o poder público busca a satisfação de uma utilidade coletiva, de modo que a Administração deve atuar em seus contratos com absoluta lisura e integral respeito aos interesses econômicos legítimos de ser contratante, não podendo minimizá-los em ordem de colher benefícios econômicos suplementares ao previsto e hauridos em detrimento da outra parte (MELLO, 2009, p. 637).

Justen Filho explica, ainda, que a tutela do equilíbrio econômico-financeiro representa, além de um dever, uma vantagem para a Administração:

> A tutela do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos administrativos destina-se a beneficiar à própria Administração. Se os particulares tivessem de arcar com as consequências de todos os eventos danosos possíveis, teriam de formular propostas mais onerosas. A Administração arcaria com os custos correspondentes a eventos meramente possíveis – mesmo quando inocorressem, o particular seria remunerado por seus efeitos meramente potenciais. É muito

> mais vantajoso convidar os interessados a formular a menor proposta possível: aquela que poderá ser executada se não se verificar qualquer evento prejudicial ou oneroso posterior. Concomitantemente, assegura-se ao particular que, se vier a ocorrer o infortúnio, o acréscimo de encargos será arcado pela Administração. Em vez de arcar sempre com o custo de eventos meramente potenciais, a Administração apenas responderá por ele se e quando efetivamente ocorrerem. Trata-se, então, de reduzir os custos de transação atinentes à contratação com a Administração Pública (2008, p.718).

Carvalho Filho (2010) cita que o efeito principal é propiciar às partes a oportunidade de restabelecer o equilíbrio toda vez que de alguma forma mais profunda for ele rompido ou, quando impossível o restabelecimento, ensejar a própria rescisão do contrato.

Pietro (2009) esclarece a aplicação do equilíbrio econômico-financeiro com exemplo matemático:

> O equilíbrio econômico-financeiro do contrato administrativo é **dinâmico**, ao contrário do que ocorre nos contratos de direito privado, em que o equilíbrio é **estático**. Alguns autores, especialmente franceses, ilustram com fórmulas matemáticas a diferença entre o equilíbrio do contrato de direito privado e o administrativo: no primeiro, o equilíbrio é do tipo **a=b**, de tal forma que, se uma das partes descumpre a sua obrigação, ela comete uma falta e o sistema contratual fica irremediavelmente rompido; no contrato administrativo, o equilíbrio é $\mathbf{a/b=a^1/b^1}$. Se a Administração altera a obrigação **a** do contratado, substituindo-a pela obrigação $\mathbf{a^1}$, a remuneração devida pelo poder público passa de **b** para $\mathbf{b^1}$. (p. 278, grifos nossos)

Assim, segundo os autores citados, o equilíbrio econômico-financeiro do contrato administrativo significa a relação existente entre o conjunto dos encargos impostos ao particular e a remuneração correspondente.

Justen Filho (2008) detalha o tema: o equilíbrio econômico-financeiro abrange todos os encargos impostos à parte, ainda quando não se configurem como “deveres jurídicos” propriamente ditos. Assim, como em um balanço contábil, os encargos devem ser contrabalançados pela remuneração. Pode-se afirmar, em outra figuração, que os encargos são matematicamente iguais às vantagens, de onde vem a expressão “equação econômico-financeira”.

Entretanto, o mesmo autor esclarece que existem requisitos para que o contratante tenha direito a pleitear o reequilíbrio econômico-financeiro do contrato:

> O restabelecimento da equação econômico-financeira depende da concretização de um evento posterior à formulação da proposta, identificável como causa do agravamento da posição do particular. (...) Exige-se, ademais, que a elevação dos encargos não derive de conduta culposa imputável ao particular. Se os encargos tornaram-se mais elevados porque o particular atuou mal, não fará jus à alteração de sua remuneração (JUSTEN FILHO, 2008, p. 718).

Em conclusão, o autor sintetiza: “ampliados os encargos, deve-se ampliar proporcionalmente a remuneração” (JUSTEN FILHO, 2008, p. 719).

2.3.3 As formas de recomposição do equilíbrio econômico-financeiro

Carvalho Filho lembra que como é variada a espécie de fatos que podem ensejar o rompimento da equação econômico-financeira do contrato, variadas também são as formas permissivas do reequilíbrio. (2010, p. 217)

O autor elencou dois instrumentos válidos para recompor o equilíbrio econômico-financeiro (CARVALHO FILHO, 2010, p. 217):

- reajuste

  > é uma fórmula preventiva normalmente usada pelas partes já ao momento do contrato, com vistas a preservar os contratados dos efeitos de regime inflacionário. As partes estabelecem no instrumento contratual um índice de atualização idôneo a tal objetivo.

- revisão

  > deriva da ocorrência de fato superveniente, apenas suposto (mas não conhecido) pelos contratantes quando firmam o ajuste.

Também para Justen Filho (2008, p. 729-731), a Lei de Licitações disponibilizou instrumentos aptos a recompor o eventual desequilíbrio entre as vantagens e os encargos originalmente pactuados. Diferentemente de Carvalho Filho, o autor cita quatro instrumentos distintos para a recomposição da equação econômico-financeira:

- revisão (realinhamento de preços)

  > envolve a alteração dos deveres impostos ao contratado, independentemente de circunstâncias meramente inflacionárias. Isso se passa quando a atividade de execução do contrato se sujeita a uma excepcional e anômala elevação (ou redução) de preços (que não é refletida nos índices comuns de inflação) ou quando os encargos contratualmente previstos são ampliados ou tornados mais onerosos.

- reajuste

  > baseia-se em índices setoriais vinculados às elevações inflacionárias quanto a prestações específicas. Já a atualização financeira se refere aos índices gerais de inflação.

- atualização monetária

  > diferencia-se do reajuste. Reajuste tem por fundamento índices setoriais específicos, destinados a avaliar a variação dos custos necessários à execução da

> prestação. Atualização monetária é a compensação genérica pela perda do valor monetário. Entretanto, atualmente somente se utiliza o reajuste de preços.

- repactuação

> trata-se de uma discussão entre as partes relativamente às variações de custo efetivamente ocorridas. Não se promove a mera e automática aplicação de um indexador de preços, mas examina-se a real evolução de custos do particular.

O autor frisa que o direito à manutenção do equilíbrio econômico-financeiro da contratação não deriva da cláusula contratual nem de previsão de ato convocatório, já que tem raiz constitucional. Em reforço, ressalta que são inconstitucionais todos os dispositivos legais e regulamentares que pretendem condicionar a concessão de reajustes de preços, revisão de preços, correção monetária a uma previsão no ato convocatório ou no contrato (JUSTEN FILHO, 2008)

No mesmo norte, Carvalho Filho lembra que, diferentemente do que ocorre com o *reajuste*, o *direito à revisão* independe de previsão expressa no instrumento contratual, bastando a comprovação da existência do fato superveniente que tenha causado o rompimento do equilíbrio econômico-financeiro do ajuste (CARVALHO FILHO, 2010).

Cumpre agora nos aprofundarmos na questão da *revisão.*

Para Meirelles (2008, p. 246), “a revisão do contrato, ou seja, a modificação das condições de sua execução, pode ocorrer por interesse da própria Administração ou pela superveniência de fatos novos que tornem inexequível o ajuste inicial”.

Dentre as hipóteses de revisão elencadas pelo autor, está tanto a ocorrência de os atos do Governo quanto os fatos materiais imprevistos e imprevisíveis pelas partes que dificultem ou agravem, de modo excepcional, o prosseguimento e a conclusão do objeto do contrato, por obstáculos intransponíveis em condições normais de trabalho ou por encarecimento extraordinário das obras e serviços a cargo do particular contratado. Estas situações imporiam a recomposição dos preços ajustados, além do reajuste prefixado (MEIRELLES, 2008).

Dentre os atos e fatos ensejadores da revisão do contrato, Meirelles (2008) lista:

- interferências imprevistas;
- caso fortuito;
- força maior;
- fato do príncipe;
- fato da administração.

Para o autor, todas essas causas são decorrência da teoria da imprevisão, assentada na consideração de que o contrato só é executável nas condições previstas e previsíveis normalmente pelas partes (*rebus sic stantibus*) (MEIRELLES, 2008).

Já para Mello (2009), de acordo com a teoria da imprevisão, o contratado faz jus à plena restauração do equilíbrio contratual caso ocorra superveniência de eventos imprevistos de *ordem econômica* ou que surtem efeitos de *natureza econômica*, alheios à ação das partes, que repercutam de maneira seriamente gravosa sobre o equilíbrio do contrato.

Meirelles (2008) ensina que a teoria da imprevisão consiste no reconhecimento de que eventos novos, imprevistos e imprevisíveis pelas partes e a ela não imputáveis, refletindo sobre a economia ou a execução do contrato, autorizam sua revisão, para ajustá-lo às circunstâncias supervenientes.

Pietro também leciona sobre o tema. Para a autora:

> álea econômica, que dá lugar à aplicação da teoria da imprevisão, é todo acontecimento externo ao contrato, estranho à vontade das partes, imprevisível e inevitável, que causa um desequilíbrio muito grande, tornando a execução do contrato excessivamente onerosa para o contratado. (2009, p. 282)

A administrativista reforça, ainda que essa teoria nada mais é do que a aplicação da antiga cláusula *rebus sic stantibus* (PIETRO, 2009).

Alega-se, em favor da teoria, que, se de um lado, a ocorrência de circunstâncias excepcionais não libera o particular da obrigação de dar cumprimento ao contrato, por outro lado não é justo que ele responda sozinho pelos prejuízos sofridos. Pietro (2009, p. 283) diz que "para evitar a interrupção do contrato, a Administração vem em seu auxílio, participando também do acréscimo de encargos".

A teoria da imprevisão tem sustentação no ordenamento jurídico.

Pietro lembra que o Decreto-lei 2.300/86 incorporou, implicitamente, em seu texto, a aplicação da teoria da imprevisão no seu art. 55, inciso II, alínea "d", abaixo transcrito:

> para restabelecer a relação, que as partes pactuaram inicialmente, entre os encargos do contratado e a retribuição da Administração para a justa remuneração da obra, serviço ou fornecimento, objetivando a manutenção do inicial equilíbrio econômico e financeiro do contrato

Esta norma não integrou a primeira publicação da Lei 8.666/93 em decorrência de veto presidencial. Posteriormente, a Lei 8.883/94 restabeleceu o dispositivo na Lei de Licitações, com nova redação, onde ficou clara a exigência de que se trate de **fatos imprevisíveis** ou

previsíveis, porém de consequências incalculáveis; que esses fatos retardem ou impeçam a execução do contrato e configurem álea econômica extraordinária ou extracontratual (PIETRO, 2009).

Em resumo, os autores apontam como requisitos para restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro do contrato, pela aplicação da teoria da imprevisão, que o fato seja:

- 1º requisito
    - Imprevisível quanto à sua ocorrência ou quanto às suas consequências (PIETRO, 2009);
    - Imprevisibilidade do evento (JUSTEN FILHO, 2008);
    - Que o evento determinante do prejuízo fosse não apenas imprevisto, mas também imprevisível (MELLO, 2009).
- 2º requisito
    - Estranho à vontade das partes (PIETRO, 2009);
    - Inimputabilidade do evento às partes (JUSTEN FILHO, 2008);
    - Que o prejuízo resultasse de evento alheio ao comportamento das partes, ou, no caso da Administração, estranho à sua posição jurídica de contratante (MELLO, 2009);
- 3º requisito
    - Causa de desequilíbrio muito grande no contrato (PIETRO, 2009);
    - Grave modificação das condições do contrato (JUSTEN FILHO, 2008);
    - Que o prejuízo resultante para o onerado fosse significativo, isto é, gravemente convulsionador da economia do contrato (MELLO, 2009).
- 4º requisito
    - Ausência de impedimento absoluto (JUSTEN FILHO, 2008).
- 5º requisito
    - Inevitável (PIETRO, 2009).

É importante frisar que o aumento de encargos derivado de fatos relacionados à teoria da imprevisão não são, em nenhuma parcela, suportados pelo contratado. Pietro analisou o caso para verificar se caberia “repartir o prejuízo”, mas concluiu que:

> a solução tem sido a mesma em qualquer das teorias; inclusive é a solução adotada também para as hipóteses de caso fortuito e força maior (art. 78, XVII, combinado com art. 79, I, da Lei nº 8.666/93). Em todos os casos, a Administração Pública responde sozinha pela recomposição do equilíbrio econômico-financeiro (PIETRO, 2009, p. 277).

Parte da doutrina já se debruçou sobre questão pontual: o aumento dos encargos trabalhistas se enquadra no rol de fatos passíveis de ensejar a recomposição do equilíbrio econômico-financeiro?

Justen Filho introduz o tema:

> Outra questão objeto de contínuas disputas se relaciona com a elevação dos encargos trabalhistas produzidas por convenções e dissídios coletivos. Como se sabe, é usual que as negociações coletivas envolvam a ampliação dos encargos atribuídos aos empregadores. Isso pode gerar efeitos indiretos sobre os contratos administrativos, eis que existirá a elevação dos custos do particular para executar o contrato perante a Administração (JUSTEN FILHO, 2008, p. 726).

Para o autor, em face do art. 65, inciso II, alínea “d”, da Lei 8,666, é irrebatível a configuração de um evento apto a gerar o rompimento da equação econômico-financeira, de modo a exigir providências compensatórias (JUSTEN FILHO, 2008, p. 726).

Segundo Justen Filho (2008), a questão independe da previsibilidade da ocorrência da convenção ou do dissídio trabalhista, mas sim da impossibilidade de predeterminar a extensão da modificação dos encargos impostos ao empregador.

Isto porque, segundo o autor:

> É perfeitamente possível que o dissídio imponha apenas a recuperação do poder monetário em vista da inflação, mas também é imaginável que seja assegurado um aumento destinado a elevar o salário real da categoria. Podem ser criados benefícios, tais como o dever de manter creche, assegurar assistência médico-odontológica específica e assim por diante (JUSTEN FILHO, 2008, p. 727).

Assim, conclui ele ser evidente, sob qualquer prisma que a modificação dos encargos trabalhistas, que produza efetivo e inquestionável efeito sobre os custos inerente à execução do contrato, configura fato de efeitos incalculáveis, o que demanda a aplicação da teoria da imprevisão ensejando a recomposição do equilíbrio econômico-financeiro (JUSTEN FILHO, 2008).

Por outro lado, Justen Filho cita em sua obra a existência de julgados do Tribunal de Contas da União e do Superior Tribunal de Justiça que se posicionaram em sentido contrário, alegando a previsibilidade dos dissídios e convenções coletivas para, com base nisso, imputar ao particular o ônus do aumento de encargos (JUSTEN FILHO, 2008).

Tais teses, entretanto, encontram-se superadas.

O Tribunal de Contas da União considerou de forma clara a necessidade de revisão do contrato em decorrência de aumento de encargos derivados de dissídio, acordo ou convenção coletiva. É o que se extrai dos trechos do voto do Ministro Benjamin Zymler, relator do Acórdão 1.827/2008 – Plenário:

> [VOTO]
>
> 39. [...] passemos à análise do ponto central da questão em tela, qual seja, a data a partir da qual devem viger os efeitos financeiros da repactuação contratual: **se da data da celebração do novo acordo coletivo que alterou o salário da categoria profissional** ou se da data da solicitação, pela empresa contratada, da repactuação contratual.
>
> 40. Vale mencionar que, **quanto aos reajustes salariais concedidos por meio de dissídios coletivos ou equivalentes, este Tribunal pacificou entendimento no sentido de que, por ocasião das repactuações de contratos administrativos para a prestação de serviços de natureza contínua, deve ser observado o interregno de um ano da data do acordo que serviu de base para a proposta** ou para a última repactuação (Acórdãos nº 1.563/2004-Plenário e 1.744/2003-2ª Câmara, dentre outros).
>
> 41. Todavia, esta Corte de Contas, nas ocasiões em que tratou do tema em comento, não abordou o aspecto relativo à fixação do termo a quo para a eficácia dos efeitos da repactuação de preços.
>
> 44. Contudo, sendo a repactuação contratual um direito que decorre de lei (artigos 40, inciso XI, e 55, inciso III, da Lei nº 8.666/93) e, tendo a lei vigência imediata, forçoso reconhecer que não se trata, aqui, de atribuição, ou não, de efeitos retroativos à repactuação de preços.
>
> 45. A questão ora posta diz respeito à atribuição de eficácia imediata à lei, que concede ao contratado o direito de adequar os preços do contrato administrativo de serviços contínuos aos novos preços de mercado. **Em outras palavras, a alteração dos encargos durante a execução contratual deve resultar na compatibilização da remuneração da contratada, de modo que se mantenha inalterada a equação financeira do ajuste**. O direito à repactuação decorre de lei, enquanto que apenas o valor dessa repactuação é que dependerá da Administração e da negociação bilateral que se seguirá.
>
> **46. Assim, a partir da data em que passou a viger as majorações salariais da categoria profissional que deu ensejo à revisão, a contratada passou a deter o direito à repactuação de preços.**
>
> [...]
>
> 50. [...] **considero que a repactuação de preços, sendo um direito conferido por lei ao contratado, deve ter sua vigência reconhecida imediatamente desde a data da convenção ou acordo coletivo que fixou o novo salário**

> **normativo da categoria profissional abrangida pelo contrato administrativo a ser repactuado.**
>
> [...]
>
> 86. Do que ressai do entendimento ora perfilhado, o prazo para que a contratada exerça, perante a Administração, seu direito à repactuação terá início, após observado o interregno mínimo de um ano, **na data da homologação da convenção ou acordo coletivo que fixar o novo salário normativo da categoria profissional** abrangida pelo contrato administrativo a ser repactuado (podendo ou não, como mencionado nos itens 65 a 69 deste Voto, **retroagir à data-base que ensejar a celebração dos referidos instrumentos**) e findará no momento da assinatura de novo termo aditivo. Ou seja, em termos gerais, o direito de repactuar surgirá quando ocorrer um aumento dos custos do contratado, devendo a repactuação ser pleiteada até a data da prorrogação contratual subsequente. (BRASIL, 2008a, grifos nossos)

O voto deu origem ao Acórdão 1.827/2008, com trechos abaixo transcritos:

> [ACÓRDÃO]
>
> 9.1. expedir as seguintes orientações dirigidas à Segedam:
>
> [...]
>
> 9.1.3. no caso da primeira repactuação dos contratos de prestação de serviços de natureza contínua, o prazo mínimo de um ano a que se refere o item 8.1 da Decisão 457/1995-Plenário conta-se a partir da apresentação da proposta ou da data do orçamento a que a proposta se referir, sendo que, nessa última hipótese, **considera-se como data do orçamento a data do acordo, convenção, dissídio coletivo de trabalho ou equivalente que estipular o salário vigente à época da apresentação da proposta**, vedada a inclusão, por ocasião da repactuação, de antecipações e de benefícios não previstos originariamente, nos termos do disposto no art. 5° do Decreto 2.271/97 e do item 7.2 da IN/Mare 18/97;
>
> 9.1.4. no caso das repactuações dos contratos de prestação de serviços de natureza contínua subsequentes à primeira repactuação, o prazo mínimo de um ano a que se refere o item 8.1 da Decisão 457/1995-Plenário conta-se a partir da data da última repactuação, nos termos do disposto no art. 5° do Decreto 2.271/97 e do item 7.1 da IN/Mare 18/97;
>
> 9.1.5. os contratos de prestação de serviços de natureza contínua admitem uma única repactuação a ser realizada no interregno mínimo de um ano, conforme estabelecem o art. 2° da Lei 10.192/2000 e o art. 5° do Decreto 2.271/97;
>
> 9.1.6. nas hipóteses previstas nos itens 9.1.3 e 9.1.4 deste Acórdão, a repactuação poderá contemplar todos os componentes de custo do contrato que tenham sofrido variação, desde que haja demonstração analítica dessa variação devidamente justificada, conforme preceitua o art. 5° do Decreto 2.271/97; (AC-1563/2004-P)
>
> [ACÓRDÃO]

> 9.4. recomendar à Subsecretaria de Assuntos Administrativos do Ministério dos Transportes (SAAD/MT) que, em seus editais de licitação e/ou minutas de contrato referentes à prestação de serviços executados de forma contínua, deixe claro o prazo dentro do qual poderá o contratado exercer, perante a Administração, **seu direito à repactuação contratual, qual seja, da data da homologação da convenção ou acordo coletivo que fixar o novo salário normativo da categoria profissional abrangida pelo contrato administrativo** a ser repactuado até a data da prorrogação contratual subsequente, sendo que se não o fizer de forma tempestiva e, por via de consequência, prorrogar o contrato sem pleitear a respectiva repactuação, ocorrerá a preclusão do seu direito a repactuar (BRASIL, 2008a, grifos nossos).

Também o governo federal, por meio do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, disciplinou a questão na Instrução Normativa SLTI/MPOG 2/2008, com a redação dada pela IN SLTI/MPOG 3/2009:

> Art. 38. O interregno mínimo de 1 (um) ano para a primeira repactuação será contado a partir:
>
> I - da data limite para apresentação das propostas constante do instrumento convocatório, em relação aos custos com a execução do serviço decorrentes do mercado, tais como o custo dos materiais e equipamentos necessários à execução do serviço; ou
>
> **II - da data do acordo, convenção ou dissídio coletivo de trabalho ou equivalente, vigente à época da apresentação da proposta, quando a variação dos custos for decorrente da mão de obra e estiver vinculada às datas-base destes instrumentos.**
>
> Art. 39. Nas repactuações subsequentes à primeira, a anualidade será contada a partir da data do fato gerador que deu ensejo à última repactuação.
>
> Art. 40. As repactuações serão precedidas de solicitação da contratada, acompanhada de demonstração analítica da alteração dos custos, por meio de apresentação da planilha de custos e formação de preços **ou do novo acordo convenção ou dissídio coletivo que fundamenta a repactuação**, conforme for a variação de custos objeto da repactuação.
>
> Art. 41. Os novos valores contratuais decorrentes das repactuações terão suas vigências iniciadas observando-se o seguinte:
>
> I - a partir da ocorrência do fato gerador que deu causa à repactuação;
>
> II - em data futura, desde que acordada entre as partes, sem prejuízo da contagem de periodicidade para concessão das próximas repactuações futuras; ou
>
> III - **em data anterior à ocorrência do fato gerador, exclusivamente quando a repactuação envolver revisão do custo de mão de obra em que o próprio fato gerador, na forma de acordo, convenção ou sentença normativa,**

> **contemplar data de vigência retroativa, podendo esta ser considerada para efeito de compensação do pagamento devido, assim como para a contagem da anualidade em repactuações futuras**;
>
> §1º. Os efeitos financeiros da repactuação deverão ocorrer exclusivamente para os itens que a motivaram, e apenas em relação à diferença porventura existente (BRASIL, 2008b, grifos nossos).

Por fim, também a Advocacia-Geral da União tratou do tema, por meio da Orientação Normativa AGU nº 25, abaixo transcrita (grifos meus):

> No contrato de serviço continuado com dedicação exclusiva de mão de obra, o interregno de um ano para que se autorize a repactuação deverá ser contado **da data do orçamento a que a proposta se referir, assim entendido o acordo, convenção ou dissídio coletivo de trabalho, para os custos decorrentes de mão de obra**, e da data limite para a apresentação da proposta em relação aos demais insumos. (BRASIL, 2009, grifos nossos)

2.4 Alguns princípios orçamentários

A doutrina dedicada ao direito financeiro elenca uma série de princípios orçamentários. Para Pascoal (2009), princípios orçamentários são aqueles, explícita ou implicitamente previstos no ordenamento jurídico nacional, que norteiam a elaboração, a execução, a avaliação e o controle dos orçamentos públicos.

Harada (2006) ensina que princípios de direito são mais do que meras regras jurídicas: normas munidas do mais alto grau de abstração, que permeiam o sistema jurídico como um todo. O autor ensina, ainda, que os princípios encarnam valores fundamentais da sociedade, servem como fontes subsidiárias do Direito e conferem critérios de interpretação de normas e regras jurídicas em geral.

Já Pascoal (2009, p.22), citando o jurista Miguel Reale, leciona que “princípios são enunciações normativas de valor genérico, que condicionam e orientam a compreensão do ordenamento jurídico, quer para a aplicação e interpretação, quer para a elaboração de normas”.

Os doutrinadores não são unânimes e divergem entre si, conforme leciona Scaff (2010). Apesar disso, existem alguns princípios orçamentários relacionados à limitação das despesas públicas que são citados por todos os estudiosos do tema. Esses princípios orçamentários foram objeto desta revisão bibliográfica.

2.4.1 Princípio orçamentário da universalidade

Segundo o princípio orçamentário da universalidade, o orçamento deve conter todas as receitas e despesas dos poderes, fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta (SCAFF, 2010). Conforme leciona Harada (2006), o princípio da universalidade tem sentido de globalização orçamentária, ou seja, a inclusão no orçamento anual geral da totalidade das rendas e despesas dos Poderes, fundos, órgãos, entidades da administração direta e indireta etc.

Segundo Pascoal (2009), este princípio está positivado nos arts. 3º e 4º da Lei 4.320/64, abaixo transcritos.

> Art. 3º A Lei de Orçamentos compreenderá todas as receitas, inclusive as de operações de crédito autorizadas em lei.
> (...)
> Art. 4º A Lei de Orçamento compreenderá todas as despesas próprias dos órgãos do Governo e da administração centralizada, ou que, por intermédio deles se devam realizar, observado o disposto no artigo 2°.

Para Pascoal (2009) e Harada (2006), a Constituição Federal de 1988, em seu artigo 165, § 5º (transcritos a seguir), definiu a amplitude deste princípio ao exigir que o orçamento anual abarque o orçamento fiscal referente aos três Poderes, o orçamento de investimento das estatais e o orçamento da seguridade social. Esta grande abrangência contribui para a obtenção do equilíbrio orçamentário.

> Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:
> I - o plano plurianual;
> II - as diretrizes orçamentárias;
> III - os orçamentos anuais.
> (...)
> § 5º - A lei orçamentária anual compreenderá:
> I - o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público;
> II - o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto;
> III - o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público.

Segundo Giacomoni (2010), o princípio da universalidade é regra indispensável para o controle parlamentar sobre as finanças públicas. Scaff (2010) cita a aplicação do princípio orçamentário da universalidade possibilita ao poder legislativo:

a) conhecer *a priori* todas as receitas e despesas do governo e dar prévia autorização para a respectiva arrecadação e realização;

b) impedir ao Executivo a realização de qualquer operação de receita e despesa sem prévia autorização parlamentar;
c) conhecer o exato volume global das despesas projetadas pelo governo, a fim de autorizar a cobrança dos tributos estritamente necessários para atendê-las. (GIACOMONI, 2010; SCAFF, 2010)

2.4.2 Princípio orçamentário da exatidão

Segundo Giacomoni (2010), a exatidão orçamentária envolve questões técnicas e éticas. Assim, deve existir grande preocupação com a realidade, tanto pelos setores encarregados da política orçamentária quanto pelos órgãos executivos que solicitam recursos para a implementação de programas e projetos. O autor condena, em especial, a difundida prática de superdimensionamento da solicitação de recursos com base na premissa de que haverá inevitáveis cortes, pois esta manobra configura clara violência ao princípio da exatidão e artificializa a elaboração do orçamento.

2.4.3 Princípio do equilíbrio orçamentário

Segundo o princípio do equilíbrio, o orçamento público deve apresentar receitas equivalentes às despesas (FURTADO, 2009).

O equilíbrio não é uma regra rígida, mas a ideia de equilibrar receitas e despesas continua a ser perseguida, principalmente a médio ou longo prazo. Uma razão fundamental para defender esse princípio é a convicção de que ele constitui o único meio de limitar o crescimento dos gastos governamentais e do consequente endividamento público (SCAFF, 2010).

Para Pascoal (2009), o princípio do equilíbrio pode ser visto em duas vertentes: contábil e econômica.

No aspecto contábil, o orçamento deve ser aprovado com igualdade entre receitas e despesas, independentemente da origem das receitas. Assim, é indiferente se as receitas são próprias ou decorrentes de endividamento. Basta que a equação R=D (receitas iguais às despesas) seja atendida (PASCOAL, 2009).

Segundo Furtado, os projetos orçamentários sempre obedecem à vertente contábil do princípio do equilíbrio, já que apresentam formalmente sempre receitas iguais a despesas. O autor

ressalta, entretanto, que podem existir déficits orçamentários acobertados com a previsão de operações de crédito a serem contratadas (FURTADO, 2009).

A segunda vertente, econômica, tem base nos economistas clássicos, os quais defendiam um orçamento equilibrado também sob o aspecto econômico. Para eles, só haveria equilíbrio orçamentário caso as despesas públicas fossem financiadas exclusivamente com receitas próprias, excluindo-se as chamadas receitas creditícias (operações de crédito geradoras de dívidas) (PASCOAL, 2009).

A vertente econômica passou a ser relativizada a partir de 1929, com a crise do liberalismo, quando o Estado passa a intervir no domínio econômico. Permite-se, em certas conjunturas, um orçamento deficitário ou desequilibrado em que o gasto público, também financiado por operações de crédito, será um instrumento de combate à recessão e à depressão econômica (PASCOAL, 2009).

Na mesma esteira, Harada (2006) explica que em uma conjuntura recessiva há necessidade de o Estado intervir maciçamente, não só na economia, como também na execução de infraestrutura voltada para o desenvolvimento econômico. Para o autor, prevalece o pensamento de que não cabe à economia equilibrar o orçamento, mas ao orçamento equilibrar a economia, isto é, o equilíbrio orçamentário não pode ser entendido como um fim em si mesmo, mas como um instrumento a serviço do desenvolvimento da nação.

Harada (2006) também ensina que esse princípio, no passado, era considerado como regra de ouro das finanças públicas. Furtado (2009) lembra que a Constituição Federal de 1967 contemplava expressamente o equilíbrio orçamentário em seu artigo 66 (transcrito a seguir), ao dispor que o orçamento da despesa autorizada em cada exercício financeiro não podia ser superior ao total das receitas estimadas para o mesmo período. O mesmo autor atenta para o fato de que ficavam ressalvados, em parágrafos desse mesmo artigo, os casos de recessão econômica, as situações imprevisíveis e urgentes, como as decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública:

> Art. 66 - o montante da despesa autorizada em cada exercício financeiro não poderá ser superior ao total das receitas estimadas para o mesmo período.
> § 1º - O disposto neste artigo não se aplica:
> a) nos limites e pelo prazo fixados em resolução do Senado Federal, por proposta do Presidente da República, em execução de política corretiva de recessão econômica;
> b) às despesas que, nos termos desta Constituição, podem correr à conta de créditos extraordinários.

> § 2º - Juntamente com a proposta de orçamento anual ou de lei que crie ou aumente despesa, o Poder Executivo submeterá ao Poder Legislativo as modificações na legislação da receita, necessárias para que o total da despesa autorizada não exceda à prevista.
> § 3º - Se no curso do exercício financeiro a execução orçamentária demonstrar a probabilidade de déficit superior a dez por cento do total da receita estimada, o Poder Executivo deverá propor ao Poder Legislativo as medidas necessárias para restabelecer o equilíbrio orçamentário,
> § 4º - A despesa de pessoal da União, Estados ou Municípios não poderá exceder de cinquenta por cento das respectivas receitas correntes.

Após a Constituição Federal de 1967, o princípio do equilíbrio não foi mais citado expressamente nos textos constitucionais. A Emenda Constitucional nº 1/69 suprimiu todos os dispositivos relacionados com o equilíbrio orçamentário, e a atual Constituição Federal de 1988 continuou silente (HARADA, 2006; FURTADO, 2009)

Apesar de não constar expressamente dos textos constitucionais, o equilíbrio do orçamento ainda é um ideal almejado. Furtado lembra, por exemplo, que a atual Constituição Federal, apesar de não determinar o equilíbrio, optou por proibir o déficit no orçamento corrente, ou seja, a diferença negativa entre receitas correntes e despesas correntes, ao estabelecer no artigo 167, III, que é vedada a realização de operações de créditos que excedam o montante das despesas de capital, ressalvadas as autorizadas mediante créditos suplementares ou especais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta. Isso quer dizer que, em regra geral, não se podem custear os serviços públicos mediante empréstimos obtidos, ou, ainda, que as operações de crédito somente podem ser pactuadas para financiar investimentos (FURTADO, 2009).

O mesmo autor (FURTADO, 2009) lembra, ainda, que a ideia do orçamento equilibrado foi o grande mote da Lei Complementar nº 101/00 (Lei de Responsabilidade Fiscal), conforme se depreende do conceito responsabilidade na gestão fiscal cunhada no artigo 1º, §1º (abaixo transcrito, grifos nossos):

> Art. 1º Esta Lei Complementar estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, com amparo no Capítulo II do Título VI da Constituição.
> § 1º A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, **em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas**, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar.

2.4.4 Princípio orçamentário da legalidade

O princípio da legalidade significa, em matéria orçamentária, que a Administração Pública subordina-se às prescrições legais. Assim, os planos, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos, bem como as alterações orçamentárias devem ser aprovados por lei formal (HARADA, 2006; FURTADO, 2009).

O princípio da legalidade está expresso na Constituição Federal de 1988, em seu art. 37. Segundo Pascoal, o princípio da indisponibilidade das receitas públicas é corolário do princípio da legalidade. Os bens e o patrimônio público pertencem à coletividade, de modo que ninguém pode utilizá-los livremente (PASCOAL, 2009).

A materialização do princípio da legalidade em matéria orçamentária na Constituição Federal de 1988 pode ser observada no art. 167, o qual prescreve várias vedações, conforme se observa no trecho do dispositivo abaixo transcrito:

> Art. 167. São vedados:
> I - o início de programas ou projetos não incluídos na lei orçamentária anual;
> II - a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais.

Isso quer dizer que não se pode gastar, nem mesmo assumir compromissos a pagar, além do que foi autorizado pelo Legislativo, através de lei orçamentária (FURTADO, 2009).

2.4.5 Princípio orçamentário da programação

De acordo com o princípio da programação, o orçamento público deve ter a natureza de elo entre o planejamento e as ações governamentais. A origem desse princípio está no contraste entre necessidades cada vez mais crescentes e recursos sempre escassos (FURTADO, 2009).

3 METODOLOGIA

3.1 Classificação da pesquisa

Nas palavras de Souza (2010, p. 12), “pesquisa pode ser definida como a atividade científica por meio da qual se revelam aspectos da realidade”.

De acordo com Silva (2005), existem várias formas de classificar as pesquisas. Utilizando as formas descritas pela autora, pode-se assim classificar a presente pesquisa:

Do ponto de vista da sua **natureza**, foi uma **pesquisa aplicada**: objetivou gerar conhecimentos para aplicação prática e dirigidos à solução de problemas específicos. Envolveu verdades e interesses locais (SILVA, 2005, p.20).

Do ponto de vista da forma de **abordagem do problema**, foi uma **pesquisa quantitativa**:

> considera que tudo pode ser quantificável, o que significa traduzir em números opiniões e informações para classificá-las e analisá-las. Requer o uso de recursos e de técnicas estatísticas (percentagem, média, moda, mediana, desvio-padrão, coeficiente de correlação, análise de regressão, etc.) (SILVA, 2005, p.20).

Do ponto de vista de seus **objetivos**, foi uma **pesquisa descritiva**:

> visa descrever as características de determinada população ou fenômeno ou o estabelecimento de relações entre variáveis. Envolve o uso de técnicas padronizadas de coleta de dados: questionário e observação sistemática. Assume, em geral, a forma de Levantamento (GIL, 1991, *apud* SILVA, 2005, p.21).

Do ponto de vista dos **procedimentos técnicos**, adotou mais de uma forma (GIL, 1991, *apud* SILVA, 2005, p.21):

> **pesquisa bibliográfica:** quando elaborada a partir de material já publicado, constituído principalmente de livros, artigos de periódicos e atualmente com material disponibilizado na Internet;
>
> **pesquisa documental:** quando elaborada a partir de materiais que não receberam tratamento analítico;
>
> **estudo de caso:** quando envolve o estudo profundo e exaustivo de um ou poucos objetos de maneira que se permita o seu amplo e detalhado conhecimento.

3.2 Classificação do método científico

Os procedimentos a utilizados nesta investigação científica partiram da análise de itens orçamentários relacionados a contratos diversos, relativos a determinado período (2007 a 2011) os quais, juntos, levarão à compreensão do orçamento federal como um todo, independentemente do período analisado. Trata-se, portanto, do uso do método indutivo, o qual pode ser assim descrito:

> Método proposto pelos empiristas Bacon, Hobbes, Locke e Hume. Considera que o conhecimento é fundamentado na experiência, não levando em conta

> princípios preestabelecidos. No raciocínio indutivo a generalização deriva de observações de casos da realidade concreta. As constatações particulares levam à elaboração de generalizações (GIL, 1999; LAKATOS; MARCONI, 1993 *apud* SILVA, 2005, p.26).

3.3 Revisão bibliográfica

A presente pesquisa teve início pela revisão bibliográfica acerca dos assuntos que circundam o tema principal. Foram estudados livros relacionados ao direito coletivo do trabalho (devido às convenções coletivas), ao direito administrativo (devido ao equilíbrio econômico-financeiro dos contratos), ao direito financeiro (devido aos princípios orçamentários) e à administração (devido ao crescimento da execução indireta).

Ressalte-se que a etapa de revisão bibliográfica teve como objetivo trazer a mais recente produção científica acerca dos temas tratados. Para isso, foram realizadas pesquisas nas bases de dados Scielo.org, Revista de Administração Pública, Revista de Administração Contemporânea, Revista de Administração Mackenzie e Revista Brasileira de Ciências Sociais. As pesquisas foram realizadas no dia 17 de junho de 2012, com as palavras-chave “orçamento” e “negociação coletiva”.

Na base de dados Scielo.org, a pesquisa por “orçamento” encontrou 272 artigos, dos quais nove tratavam de temas próximos aos aqui debatidos. Já a pesquisa por “negociação coletiva” encontrou 26 artigos, com apenas um tratando de temas próximos. A pesquisa na Revista de Administração Pública encontrou cinco resultados para “orçamento”, sendo que nenhum era de interesse, enquanto a pesquisa por “negociação coletiva” não encontrou qualquer resultado. Já na Revista de Administração Contemporânea, a pesquisa por “orçamento” encontrou nove artigos, enquanto “negociação coletiva” gerou um resultado – em ambos os casos, nenhum artigo era de interesse. Igual situação ocorreu na Revista de Administração Mackenzie e na Revista brasileira de ciências sociais, onde a pesquisa por “orçamento” gerou dois e um resultados e a pesquisa por “negociação coletiva” gerou zero e um resultados, respectivamente.

Após leitura dos resumos dos artigos que tinham títulos sugestivos de que eles tratavam de temas próximos aos estudados, constatou-se que nenhum deles continha elementos diferentes daqueles já debatidos nos livros utilizados como base teórica, nem tampouco temas similares ao desta monografia. Por estes motivos, o principal embasamento da revisão bibliográfica foram os livros, leis e normas que tratam sobre o tema.

A etapa de revisão bibliográfica fundamentou o referencial teórico tratado no capítulo 2 desta monografia, e permitir a concretização dos objetivos específicos "*descrever a migração da execução direta para a execução indireta das atividades administrativas"; "descrever os mecanismos de recomposição do equilíbrio econômico-financeiro nos contratos administrativos"* e "*descrever os requisitos de formalização dos mecanismos de negociação coletiva, avaliando a possibilidade de serem conferidos reajustes salariais superiores aos índices inflacionários"*.

3.4 Técnica de coleta de dados orçamentários

Conforme descrito, três objetivos específicos foram atingidos por meio de revisão bibliográfica. O quarto objetivo específico, *estimar qual é a parcela do orçamento federal direcionada para contratação de serviços de terceiros*, bem como sua taxa de crescimento, demandou coleta de dados em sistemas informatizados.

Para tornar esta etapa de coleta de dados viável, a abrangência da pesquisa foi restringida.

A primeira restrição trata da esfera de governo. A pesquisa restringiu-se à esfera federal, excluindo Estados, Municípios e Distrito Federal. Apesar de esta restrição já estar explícita na própria descrição do objetivo específico perseguido, considera-se importante justificar a escolha: esta restrição foi necessária devido à independência da administração orçamentária entre os entes federados, ou seja, devido à inexistência de fonte de dados única que contemple todos os entes. A base de dados federal é transparente e tem interface amigável. Além disso, o orçamento federal concentra o maior volume de recursos públicos.

A segunda restrição trata da estrutura administrativa. A pesquisa considerou apenas *administração pública direta, autárquica e fundacional, bem como as empresas públicas e sociedades de economia mista dependentes*. Logo, foram excluídos os entes classificados como sociedades de economia mista e empresas públicas que sejam independentes, ou seja, que não recebam do ente controlador recursos financeiros para pagamento de despesas com pessoal ou de custeio em geral ou de capital, excluídos, no último caso, aqueles provenientes de aumento de participação acionária. Esta restrição é necessária devido a não inclusão das empresas púbicas e sociedades de economia mista independentes nos orçamentos fiscal e da seguridade social, os quais serão a principal fonte da pesquisa.

A terceira restrição trata dos tipos de serviços. Foram considerados apenas os serviços típicos de terceirização. Não foram consideradas obras e serviços sem cessão de mão de obra. A restrição da pesquisa à terceirização típica permite que sejam avaliados serviços cuja quase totalidade dos custos se refere à mão de obra, ou seja, quase todo o valor contratual está sujeito à repactuação através dos índices definidos em convenções coletivas de trabalho.

A quarta restrição trata do universo a ser pesquisado dentro do Siga Brasil. Na plataforma, a expressão "universo" é utilizada para identificar um subconjunto de dados dentro do conjunto dos diversos bancos de dados acessados. Cada universo trata de um assunto específico. Como o objetivo era obter informações acerca dos recursos **orçamentários** efetivamente **gastos**, o universo pesquisado foi o "LOA – Despesas Execução".

A quinta restrição trata do período a ser analisado. Foi escolhido o período de 2007 a 2011, de modo a abranger cinco exercícios financeiros recentes, porém já encerrados.

A pesquisa foi realizada na base de dados do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi). Apesar de os dados pesquisados terem origem no Siafi, a extração deles foi realizada através da plataforma Siga Brasil, ferramenta de consulta que permite acesso a diversas bases de dados sobre planos e orçamentos públicos. Esta plataforma é aberta, ou seja, está disponível para consulta pública na internet através do endereço eletrônico *http://www9.senado.gov.br/portal/page/portal/orcamento_senado/SigaBrasil*. Como a plataforma Siga Brasil é aberta, ela pode ser acessada por qualquer cidadão e permite que os dados desta monografia sejam validados e complementados em estudos futuros.

Os resultados e os detalhamentos dos procedimentos específicos de extração de dados de pesquisa desta etapa estão descritos no capítulo 4 desta monografia, especificamente no item 4.1.

3.5 Técnica de coleta de dados trabalhistas

O quinto objetivo específico, *elaborar modelo matemático para avaliar o impacto dos principais fatores que ocasionam o crescimento das despesas com contratação de serviços terceirizados*, demandou a criação de fórmulas matemáticas e coleta de dados em sistemas informatizados.

As fórmulas matemáticas desenvolvidas nesta pesquisa serão descritas em detalhes no capítulo 4, especificamente no item 4.2. O propósito das fórmulas é a busca por uma relação clara

entre a taxa de crescimento do total gasto pelo governo com terceirização e suas duas principais origens: o aumento do número de funcionários contratados e o aumento de suas remunerações.

A definição da taxa de aumento das remunerações inicialmente se baseou na pesquisa de convenções coletivas de trabalho. Todas as CCT´s devem ser registradas junto ao Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), através do sistema informatizado chamado "Mediador", que permite consulta do sítio *http://www3.mte.gov.br/sistemas/mediador/*.

Entretanto, a definição da taxa de aumento das remunerações não foi concluída com a pesquisa das CCT´s e demandou nova formulação matemática devido às simplificações que se fizerem necessárias na pesquisa. Entre as simplificações, destacam-se a escolha das três categorias profissionais que mais consumem recursos (limpeza, vigilância e apoio administrativo) e a escolha de cinco bases territoriais (Distrito Federal, Estado de Pernambuco, Municípios de Manaus, São Paulo e Porto Alegre) que pudessem representar, proporcionalmente, todo o país.

Outro ponto a ser ressaltado refere-se à abrangência do termo "aumento das remunerações" nesta etapa da pesquisa. A remuneração efetivamente recebida pelo funcionário pode ser aumentada tanto por meio direto – reajuste salarial – seja por meios indiretos – aumento de benefícios. São exemplos de aumentos indiretos o reajuste do vale alimentação, o aumento da gratificação por risco de vida para vigilantes, a criação de um auxílio-creche etc. Parte das CCT´s listam, de forma organizada e clara, os reajustes, os aumentos de benefícios e, por fim, o impacto financeiro total (ou seja, o somatório de todos os aumentos concedidos). Para essas CCT´s, o "aumento das remunerações" foi considerado como sendo o impacto total. Entretanto, outra parte das CCT´s não traz esse dado compilado, trazendo as informações dispersas em seu corpo. Para esses casos, o "aumento das remunerações" foi considerado como sendo exclusivamente o reajuste salarial concedido.

Os resultados e os detalhamentos do método de pesquisa desta etapa estão descritos no capítulo 4 desta monografia, especificamente no item 4.2.

4 COLETA DE DADOS E RESULTADOS OBTIDOS

4.1 Parcela do orçamento destinada à terceirização

O objetivo desta primeira etapa de coleta de dados foi estimar qual é a parcela do orçamento federal direcionada para a contratação de serviços de terceiros, bem como sua taxa de

crescimento. Para isso, foram extraídos dados da base do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi) através da plataforma Siga Brasil.

Inicialmente, foi elaborada a Tabela 1, que mostra a evolução dos valores totais autorizados e aqueles efetivamente pagos pela União nos anos de 2007 a 2011. Nesta tabela, estão incluídas todas as despesas da União, independentemente de categoria econômica. A última coluna mostra a taxa de crescimento anual dos valores efetivamente pagos.

Tabela 1 - Total de valores autorizados e valores pagos entre 2007 e 2011 pela União.

Ano	Autorizado (R$)	Pago (R$)	Crescimento em relação ao ano anterior
2007	1.564.141.233.423,00	1.171.493.077.119,77	
2008	1.551.947.166.472,00	1.184.625.992.958,62	1,1%
2009	1.705.173.824.197,00	1.331.300.744.169,17	12,4 %
2010	1.848.199.882.506,00	1.414.489.603.815,56	6,3 %
2011	2.013.672.267.928,00	1.574.070.172.440,65	11,3 %
	Taxa média de crescimento anual:		7,8 %

Fonte: Siga Brasil

Os valores obtidos indicam o volume financeiro que trafega pelo orçamento da União, mas não indica com clareza quanto está efetivamente disponível para o poder público aplicar livremente. Isso porque grande parte dos gastos da União representa despesas obrigatórias, a exemplo do pagamento de pessoal, das transferências obrigatórias a Estados, Distrito Federal e Municípios e do pagamento de juros.

Para eliminar as despesas obrigatórias e restringir o universo de pesquisa somente às discricionárias, foi utilizado filtro no “identificador de resultado primário”. Esse identificador, no período avaliado (2007 a 2011), classifica a despesa em cinco categorias:

Tabela 2 - Classificação da despesa por identificador de resultado primário.

Código	Descrição
0	Financeira.
1	Primária obrigatória, ou seja, aquelas que constituem obrigações constitucionais ou legais da União e constem na LDO.
2	Primária discricionária, assim consideradas aquelas não incluídas no anexo específico citado no item anterior.
3	Despesas relativas ao Projeto Piloto de Investimentos Públicos – PPI (2007 a 2009) ou ao Programa de Aceleração do Crescimento – PAC (2010 e 2011).
4	Despesas constantes do orçamento de investimento das empresas estatais que não impactam o resultado primário.

Fonte: Manuais Técnicos do Orçamento dos anos de 2007 a 2011.

Ressalte-se, a título de curiosidade, que a LDO 2013 (período não abrangido por esta pesquisa) alterou este rol de códigos de classificação de identificador de resultado primário. Na nova classificação, o código relativo às despesas constantes do orçamento de investimento das empresas estatais foi dividido em dois códigos distintos, separando as despesas abrangidas e as não abrangidas pelo PAC.

A Tabela 3 mostra a evolução das despesas da União para o período de 2007 a 2011, após aplicar filtro restringindo a pesquisa àquelas classificadas como "resultado primário discricionário (RP-2)".

Tabela 3 - Crescimento dos valores pagos pela União em relação ao ano anterior no período entre 2007 e 2011 – Resultado Primário Discricionário (RP-2).

Ano	Autorizado (R$)	Pago (R$)	Crescimento dos valores pagos em relação ao ano anterior
2007	84.333.381.911,00	42.145.455.939,01	
2008	89.348.045.270,00	43.835.586.560,53	4,0 %
2009	105.991.702.311,00	48.133.832.981,86	9,8 %
2010	109.583.717.009,00	52.348.653.280,27	8,8 %
2011	112.120.022.308,00	51.024.322.600,45	-2,5 %
	Taxa média de crescimento anual:		5,0 %

Fonte: Siga Brasil

Em seguida, foram aplicados filtros para cada ano pesquisado, para obtenção dos valores efetivamente gastos com contratos de terceirização.

O primeiro filtro aplicado refere-se à categoria econômica da despesa. Eram de interesse apenas as despesas classificadas como “despesas correntes”, ou seja, aquelas de código 3. Segundo o Manual Técnico do Orçamento de 2013 (MTO 2013), despesas correntes são aquelas que não contribuem, diretamente, para a formação ou aquisição de um bem de capital (BRASIL, 2012).

O segundo filtro aplicado refere-se ao grupo de natureza da despesa. Eram de interesse apenas as despesas classificadas como “outras despesas correntes”, ou seja, foram excluídas as despesas correntes relativas a gastos com pessoal ou com juros. O código das “outras despesas correntes” também é o 3. Segundo o MTO 2013, as “outras despesas correntes” são assim definidas:

> Despesas orçamentárias com aquisição de material de consumo, pagamento de diárias, contribuições, subvenções, auxílio-alimentação, auxílio-transporte, além de outras despesas da categoria econômica "Despesas Correntes" não classificáveis nos demais grupos de natureza de despesa (BRASIL, 2012).

O terceiro filtro aplicado refere-se ao elemento de despesa, que tem como finalidade identificar os objetos de gasto. Foram coletados os valores referentes ao elemento de despesa “locação de mão de obra”, código 37, que é assim definido pelo MTO 2013:

> Despesas orçamentárias com prestação de serviços por pessoas jurídicas para órgãos públicos, tais como limpeza e higiene, vigilância ostensiva e outros, nos casos em que o contrato especifique o quantitativo físico do pessoal a ser utilizado (BRASIL, 2012).

Os valores obtidos com aplicação desses três filtros representam o total pago pela União nos anos de 2007 a 2011 para o elemento de despesa “locação de mão de obra” e estão na tabela a seguir.

Tabela 4 - Crescimento dos valores pagos pela União em relação ao ano anterior no período entre 2007 e 2011 – locação de mão de obra.

Ano	Valor total pago (R$)	Crescimento em relação ao ano anterior
2007	2.270.712.542,69	
2008	2.542.851.597,57	12,0 %
2009	2.946.826.049,01	15, 9 %
2010	3.438.422.205,10	16,7 %
2011	3.974.917.307,19	15,6 %
Taxa média de crescimento anual:		15,0 %

Fonte: Siga Brasil

Observa-se que a União gastou em 2011, apenas em serviços terceirizados com cessão de mão de obra, quantia próxima a quatro bilhões de reais. Para avaliar a representatividade desses valores, é possível se comparar com os valores totais gastos pela União, descritos na Tabela 1, e com os valores gastos pela União em despesas discricionárias, descritos na Tabela 3.

A Tabela 5 mostra a comparação entre o montante gasto com serviços terceirizados e o total gasto pela União. A última coluna mostra que os serviços terceirizados consumiram, em média, 0,225% do total. Outro dado pode ser observado: a relação, apesar de pequena, apresenta crescimento constante, passando de 0,194% em 2007 para 0,253% em 2011.

Tabela 5 – Parcela do orçamento total destinada à terceirização.

Ano	Gasto com terceirização (R$)	Total gasto (R$)	Relação terceirização/total
2007	2.270.712.542,69	1.171.493.077.119,77	0,194%
2008	2.542.851.597,57	1.184.625.992.958,62	0,215%
2009	2.946.826.049,01	1.331.300.744.169,17	0,221%
2010	3.438.422.205,10	1.414.489.603.815,56	0,243%
2011	3.974.917.307,19	1.574.070.172.440,65	0,253%
Relação média:			0,225%

Fonte: O autor

Apesar de a Tabela 5 revelar que a parcela do orçamento dedicada à terceirização é pequena, ela indica que a relação cresceu continuamente no período analisado. Enquanto a taxa média de crescimento dos valores totais pagos pela União foi de 7,76% (Tabela 1), a taxa média de crescimento dos valores pagos com locação de mão de obra foi de 15,04% (Tabela 4), ou seja, 1,94 vezes maior.

A Tabela 6 apresenta a comparação entre o montante gasto com serviços terceirizados e o total gasto pela União com despesas discricionárias. Os números indicam que ano após ano os gastos com locação de mão de obra tornam-se mais representativos dentro do orçamento público federal. Em rápida comparação, enquanto a taxa média de crescimento das despesas discricionárias para o período foi 5,0% (vide Tabela 3), a taxa média de crescimento das despesas com locação de mão de obra foi 15,0% (Tabela 4), ou seja, as despesas com locação de mão de obra cresceram em ritmo 3,0 vezes superior ao experimentado pelas despesas discricionárias em geral.

Tabela 6 – Parcela das despesas discricionárias total destinada à terceirização.

Ano	Gasto com terceirização (R$)	Despesas discricionárias (R$)	Relação terceirização/discricionárias
2007	2.270.712.542,69	42.145.455.939,01	5,4%
2008	2.542.851.597,57	43.835.586.560,53	5,8%
2009	2.946.826.049,01	48.133.832.981,86	6,1%
2010	3.438.422.205,10	52.348.653.280,27	6,6%
2011	3.974.917.307,19	51.024.322.600,45	7,8%
	Relação média:		6,3%

Fonte: O autor

Nota-se que em 2007 o total pago com locação de mão de obra representava 5,4% do total gasto em despesas discricionárias, e que este percentual cresceu de forma contínua, atingindo o valor de 7,79% no ano de 2011. A Figura 1 ilustra esse crescimento contínuo.

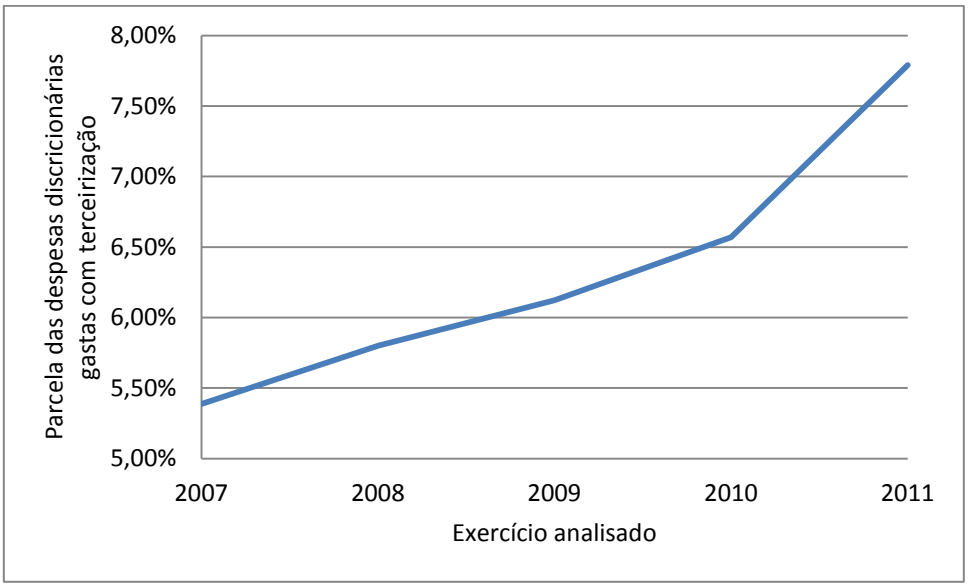

Figura 1 – evolução da parcela dos gastos discricionários consumidos com terceirização.
Fonte: O autor

4.2 Origem do crescimento das despesas com terceirização

O crescimento dos gastos com despesas relacionadas a contratos com cessão de mão de obra está evidente, mas não é possível, com base nos dados apresentados, determinar a causa desse crescimento. Passa-se então ao quinto objetivo específico, *elaborar modelo matemático para avaliar o impacto dos principais fatores que ocasionam o crescimento das despesas com contratação de serviços terceirizados.*

Inicialmente, podemos supor que o crescimento dos gastos tenha origem em um (ou ambos) dos fatores abaixo:

- Crescimento do número de funcionários contratados;
- Aumento da remuneração paga aos funcionários (incluindo encargos).

Neste trabalho, foi considerado que apenas esses dois fatores poderiam impactar o total das despesas efetuadas com contratos de cessão de mão de obra. Assim, foi formulada a expressão matemática abaixo:

$$G_{(n)} = F_{(n)}.R_{(n)}$$

Onde:

n é o período avaliado;

$G_{(n)}$ é o gasto total do governo com cessão de mão de obra no período “n”;

$F_{(n)}$ é o total de funcionários terceirizados do governo no período “n”;

$R_{(n)}$ é a remuneração média (incluindo encargos legais e contratuais) no período “n”.

Logo,

Adicionando e subtraindo o numeral “1” a cada termo (o que não causa qualquer alteração de resultado), temos:

Ou:

Ou:

Ou:

Onde:

é a taxa de crescimento dos gastos totais do governo com cessão de mão de obra entre o período “n” e o período “n+1”;

é a taxa de crescimento do quantitativo de funcionários terceirizados do governo entre o período “n” e o período “n+1”;

é a taxa de crescimento da remuneração média (incluindo encargos legais e contratuais) entre o período “n” e o período “n+1”.

Como a fórmula obtida considera apenas três variáveis, basta encontrar o valor de duas delas para que a última seja revelada. Na pesquisa junto ao Siga Brasil, obtivemos os valores para (vide Tabela 4) para os anos de 2008, 2009, 2010 e 2011, ou seja, o valor de uma das variáveis já é conhecido. Resta, portanto, descobrir o valor de mais uma delas: a taxa de crescimento do número de funcionários ou a taxa de crescimento da remuneração média.

A quantificação do número de funcionários é extremamente complexa, pois demanda a análise do teor de cada contrato firmado pelo poder público federal. A dificuldade começa pela inexistência de base de dados única, que contemple contratos firmados por diversos órgãos, em especial aqueles integrantes de poderes distintos. E, ainda que existisse tal base de dados, a consulta seria extenuante: cada contrato tem uma formatação distinta, de modo que a obtenção dos dados requeridos demandaria análise profunda de cada termo contratual.

Assim, considerou-se inviável a quantificação do número de funcionários contratados para prestar serviço em órgãos públicos federais. Optou-se, então, pela obtenção da taxa média de crescimento das remunerações desses funcionários.

A obtenção da taxa média de crescimento da remuneração **real** demanda esforço muito superior ao esforço necessário para se obter a taxa de crescimento do quantitativo de funcionários terceirizados, já que o cálculo exato leva em conta tanto o número de funcionários quanto o tipo de serviço executado. Pode-se definir que a fórmula para o cálculo da remuneração média real em determinado período seria:

Onde:

é a remuneração média;

r é a remuneração de cada um dos funcionários terceirizados;

é o total de funcionários terceirizados.

Após aplicar essa fórmula em dois anos consecutivos, seria possível obter a taxa de crescimento da remuneração por meio do seguinte cálculo:

Apesar de ser praticamente impossível obter a taxa de crescimento real da remuneração, podemos considerar que os reajustes concedidos mediante convenções coletivas de trabalho representam, com bastante fidedignidade, a taxa de crescimento da remuneração.

Tais considerações são fundamentadas nos seguintes fatos:

- os contratos com cessão de mão de obra são dependentes da especialização da empresa contratada, mas em regra não demandam a contratação de mão de obra altamente capacitada. É possível afirmar que o serviço não é dependente de talentos individuais e que o homem médio consegue se capacitar para exercer aquelas atividades. Por estes motivos, é praxe desses contratos que os salários pagos sejam o piso da categoria;
- os salários são reajustados anualmente através das convenções coletivas de trabalho (CCT´s), e tais reajustes são necessariamente absorvidos pelos contratos administrativos devido à obrigatoriedade de manutenção do equilíbrio econômico-financeiro.

Dessa forma, podemos afirmar que, para um contrato específico, a taxa de crescimento da remuneração será igual ao reajuste salarial estipulado pela CCT firmada pelo sindicato que rege aquela categoria específica, naquela zona territorial específica.

Todas as CCT´s devem ser registradas junto ao Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), através do sistema informatizado chamado “Mediador”. A consulta às CCT´s no sistema Mediador pode ser realizada via internet, através do sítio *http://www3.mte.gov.br/sistemas/mediador/*.

Cada CCT possui uma base territorial distinta – algumas são nacionais, outras estaduais, intermunicipais ou municipais. Da mesma forma, cada CCT abrange categorias profissionais específicas.

Mais uma vez, a coleta de dados parece impossível de ser concluída, já que seria necessária a coleta de todas as convenções coletivas referentes a categorias contratadas pelo poder público, em todas as regiões cobertas por contratos federais. Para solucionar a questão,

foram aplicadas simplificações tanto para as categorias profissionais quanto para as zonas territoriais.

A primeira simplificação trata das categorias profissionais. Através de pesquisa no Siga Brasil, objetiva-se verificar quais categorias profissionais são mais representativas dentre todas as classificadas como terceirização típica. Para atingir o objetivo, foram aplicados filtros relacionados à classificação da despesa.

Segundo a classificação da despesa por categoria econômica e elementos, as despesas são classificadas por um código composto de oito algarismos. O 1º dígito representa a categoria econômica; o 2º, o grupo de natureza da despesa; o 3º e o 4º representam a modalidade de aplicação; o 5º e o 6º, o elemento de despesa e, por fim, o 7º e o 8º indicam o desdobramento facultativo do elemento de despesa (subelemento).

Considerando apenas os desdobramentos obrigatórios (1º ao 6º dígitos), a pesquisa se situou, até o momento, nas despesas classificadas como 3.3.90.37.XX, pois:

- o 1º dígito indica a categoria econômica das despesas correntes – “3”;
- o 2º dígito indica o grupo de natureza da despesa “outras despesas correntes” – “3”;
- o 3º e o 4º dígito indicam a modalidade de aplicação como direta – “90”;
- o 5º e o 6º dígito indicam o elemento de despesa “locação de mão de obra” – “37”;
- os últimos dois dígitos eram indiferentes.

Foi extraído do Siga Brasil o desdobramento das despesas com locação de mão de obra, ou seja, um relatório foi emitido com os subelementos que compõe o elemento “37”. Inicialmente, a pesquisa revelou que o desdobramento em subelementos só começou a ser realizado em 2009. Para os anos de 2009, 2010 e 2011, a pesquisa mostrou que a maior parte dos gastos com locação de mão de obra é realizada nos subelementos “01” – apoio administrativo, técnico e operacional; “02” – limpeza e conservação e; “03” – vigilância ostensiva. A Tabela 7 mostra a distribuição dos gastos para esses subelementos.

Tabela 7 - Valores gastos por subelemento de despesa para os anos de 2009 a 2011.

Subelemento de despesa	2009	2010	2011
33903701 - apoio administrativo, técnico e operacional	1.190.195.332,45	1.300.233.059,16	1.390.061.617,02
% sobre o total	40,4%	37,8%	35,0%
33903702 - limpeza e conservação	680.406.834,50	823.074.868,10	964.942.589,28
% sobre o total	23,1%	23,9%	24,3%
33903703 - vigilância ostensiva	804.592.044,84	956.705.684,96	1.154.970.726,09
% sobre o total	27,3%	27,8%	29,1%
Somatório dos subelementos "apoio adm", "limpeza" e "vigilância"	2.675.194.211,79	3.080.013.612,22	3.509.974.932,39
% sobre o total	90,8%	89,6%	88,3%
Total dos gastos no elemento "locação de mão de obra"	2.946.826.049,01	3.438.422.205,10	3.974.917.307,19
% sobre o total	100,0%	100,0%	100,0%

Fonte: Siga Brasil

Com base nos resultados, observou-se que apenas 3 categorias econômicas representam aproximadamente 90% dos gastos da União com locação de mão de obra. Assim, não é necessário, para efeitos desta pesquisa, aprofundarmos em categorias com menor representatividade, já que o impacto delas no orçamento federal será pequeno. Assim, a primeira simplificação adotada é a de que a pesquisa pode se pautar apenas nas categorias de apoio administrativo, limpeza e vigilância. Para definir o peso da participação de cada uma dessas três categorias, foi considerado o percentual de cada uma em relação ao total para o ano de 2011, fazendo a extrapolação para totalizar 100%: a categoria apoio administrativo representa 39,6%, limpeza, 27,5% e vigilância, 32,9%.

A segunda simplificação necessária envolve a base territorial da pesquisa. As convenções coletivas de trabalho são firmadas entre sindicatos, e cada sindicato tem uma base territorial distinta. Existem CCT´s de abrangência nacional, estadual, interestadual ou municipal. Para definir a abrangência máxima que esta pesquisa poderia ter, foi realizado um estudo exploratório no sistema Mediador do Ministério do Trabalho e Emprego. Tomando como base a

disponibilidade de CCT´s, o tempo médio necessário para obter os dados e a intenção de reunir informações que representassem todo o Brasil, optou-se por realizar a pesquisa em cinco bases territoriais distintas, uma em cada região. Quando possível, foi adotada a base territorial estadual. Quando não havia CCT´s estaduais, foram utilizadas CCT´s de capital de estado.

As bases escolhidas foram:

- Região Centro-Oeste: Distrito Federal
- Região Nordeste: Estado de Pernambuco
- Região Norte: Município de Manaus/AM
- Região Sudeste: Município de Porto Alegre/RS
- Região Sul: Município de São Paulo/SP

Por fim, foi avaliado o peso que cada região deveria ter na hora de fazer a média ponderada entre os resultados obtidos. Isto foi feito com base em tabela divulgada pelo Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (IPEA) descrevendo o número de servidores públicos federais em cada unidade da federação. Considerou-se que existe uma proporcionalidade entre o número de servidores e o número de funcionários terceirizados, ou seja, quanto maior o número de servidores, maior é a necessidade de se contratar apoio administrativo, limpeza e vigilância. A Tabela 8 mostra a distribuição de servidores públicos federais por região.

Tabela 8 – Distribuição de servidores por região do país em 2007.

Região	Número de servidores	% em relação ao total
Centro-Oeste	324.439	37,9%
Nordeste	127.873	14,9%
Norte	63.265	7,4%
Sudeste	268.625	31,4%
Sul	72.780	8,5%
Total	856.982	100,0%

Fonte: elaborado pelo IPEA, com base em dados do MTE/RAIS

Conjugando as duas simplificações, obtemos metodologia factível de ser executada no âmbito desta pesquisa e capaz de indicar a taxa média de crescimento das remunerações dos funcionários terceirizados prestadores de serviço junto a órgãos públicos federais.

Onde:

é o rejuste salarial dado à determinada categoria em determinada região;

é o peso atribuído à categoria;

é o peso atribuído à região.

A primeira simplificação adotada levou à obtenção dos seguintes valores de :

Já a segunda simplificação levou à obtenção dos valores para :

Os valores dos reajustes salariais dados a cada categoria, em cada região, foram obtidos por meio das CCT´s disponibilizadas no sistema Mediador. Os resultados estão mostrados nas Tabelas 9 a 18. É importante frisar que, nos casos pesquisados, as categorias de limpeza e de apoio administrativo eram representadas por um mesmo sindicato. Além disso, em alguns casos o sistema não apresentou resultados para determinados anos. Conforme descrito no capítulo referente à metodologia, parte dos valores apresentados nas tabelas representa o impacto financeiro total (reajustes salarial acrescido de aumento nos benefícios), enquanto outra parte apresenta apenas os reajustes salariais.

Tabela 9 – Reajustes concedidos às categorias de apoio administrativo e limpeza no Distrito Federal.

Convenção Coletiva	Ano	% de reajuste
DF000106/2009	2009	10,0%
DF000208/2010	2010	10,0%
DF000211/2011	2011	15,5%

Fonte: Sistema Mediador (MTE)

Tabela 10 - Reajustes concedidos à categoria de vigilância no Distrito Federal.

Convenção Coletiva	Ano	% de reajuste
DF000187/2009	2009	8,0%
DF000220/2010	2010	13,4%
DF000129/2012	2011	20,0%

Fonte: Sistema Mediador (MTE)

Tabela 11 – Reajustes concedidos às categorias de apoio administrativo e limpeza no Estado de Pernambuco.

Convenção Coletiva	Ano	% de reajuste
PE000041/2009	2009	16,7%
PE000055/2010	2010	11,0%
PE000051/2011	2011	8,7%
PE000059/2012	2012	14,1%

Fonte: Sistema Mediador (MTE)

Tabela 12 – Reajustes concedidos à categoria de vigilância no Estado de Pernambuco.

Convenção Coletiva	Ano	% de reajuste
PE000193/2009	2009	7,5%
PE000294/2010	2010	13,3%
PE000284/2011	2011	10,3%
PE000420/2012	2012	11,0%

Fonte: Sistema Mediador (MTE)

Tabela 13 - Reajustes concedidos às categorias de apoio administrativo e limpeza no Município de Manaus/AM.

Convenção Coletiva	Ano	% de reajuste
AM000219/2008	2008	5,0%
AM000071/2009	2009	6,0%
AM000001/2010	2010	6,0%
AM000009/2011	2011	6,0%
AM000010/2012	2012	6,00%

Fonte: Sistema Mediador (MTE)

Tabela 14 – Reajustes concedidos à categoria de vigilância no Município de Manaus/AM.

Convenção Coletiva	Ano	% de reajuste
AM000155/2008	2008	7,0%
AM000219/2009	2009	9,1%
AM000200/2010	2010	9,0%
AM000177/2011	2011	9,6%
AM000310/2012	2012	18,4%

Fonte: Sistema Mediador (MTE)

Tabela 15 – Reajustes concedidos às categorias de apoio administrativo e limpeza no Município de São Paulo/SP.

Convenção Coletiva	Ano	% de reajuste
SP002956/2008	2008	7,5%
SP003453/2009	2009	8,0%
SP010618/2010	2010	10,0%
SP007213/2011	2011	15,0%
SP001186/2012	2012	15,0%

Fonte: Sistema Mediador (MTE)

Tabela 16 - Reajustes concedidos à categoria de vigilância no Município de São Paulo/SP.

Convenção Coletiva	Ano	% de reajuste
SP001877/2008	2008	8,8%
SP003369/2009	2009	9,1%
SP000581/2010	2010	2,7%
SP010420/2011	2011	6,1%
SP000031/2012	2012	6,2%

Fonte: Sistema Mediador (MTE)

Tabela 17 – Reajustes concedidos às categorias de apoio administrativo e limpeza no Município de Porto Alegre/RS.

Convenção Coletiva	Ano	% de reajuste
RS000055/2008	2008	7,9%
RS000085/2009	2009	12,1%
RS000093/2010	2010	9,7%
RS000094/2011	2011	8,5%
RS000020/2012	2012	14,1%

Fonte: Sistema Mediador (MTE)

Tabela 18 – Reajustes concedidos à categoria de vigilância no Município de Porto Alegre/RS.

Convenção Coletiva	Ano	% de reajuste
RS000275/2008	2008	8,7%
RS000427/2009	2009	6,4%
RS000778/2010	2010	7,0%
RS000492/2011	2011	8,0%
RS000516/2012	2012	14,4%

Fonte: Sistema Mediador (MTE)

Aplicando os valores obtidos à formula abaixo, obtemos os seguintes valores para a taxa média de crescimento das remunerações dos funcionários terceirizados prestadores de serviço junto a órgãos públicos federais:

Tabela 19 – Taxa média de crescimento das remunerações.

Ano	
2008	7,6%
2009	9,7%
2010	8,9%
2011	10,6%
2012	14,1%

Fonte: o autor

Tendo sido obtida a taxa média de crescimento das remunerações, e sabendo-se a taxa de crescimento dos valores pagos a título de cessão de mão de obra, é possível se obter a taxa média de crescimento do quantitativo de funcionários com base na fórmula Y.

Tabela 20 – Taxas médias anuais de crescimento dos valores gastos, das remunerações e do quantitativo de funcionários.

Ano	Taxa de aumento dos valores ( )	Taxa de crescimento das remunerações ( )	Taxa de crescimento do quantitativo ( )
2008	12,0%	7,6%	4,1%
2009	15,9%	9,7%	5,6%
2010	16,7%	8,9%	7,1%
2011	15,6%	10,6%	4,5%
Média	15,0%	9,2%	5,3%

Fonte: o autor

A Tabela 20 mostra a divisão de forças entre as duas fontes de crescimento dos gastos com terceirização pelo governo federal. A título de exemplo, para esclarecer os dados constantes no ano de 2011 os custos com terceirização subiram 15,6%, sendo que este aumento decorre da alta de 10,6% nas remunerações e do crescimento de 4,5% no quantitativo de funcionários contratados.

5 DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Conforme descrito no capítulo 2, um dos motivos pelos quais a Administração Pública passou a adotar a terceirização é a tentativa de melhorar a gestão, concentrando esforços nas atividades finalísticas. Logo, era esperado que a União alocasse cada vez mais recursos nesta modalidade de contratação.

A etapa de coleta de dados revelou que os gastos da União com terceirização cresceram em ritmo médio de 15,0% ao ano (vide Tabela 4), ao passo que as despesas discricionárias cresceram de forma mais lenta, com taxa média de 5,0% ao ano (vide Tabela 3).

Isto indica que os gastos com serviços terceirizados tornaram-se cada vez mais representativos no total do orçamento federal.

Apesar de o crescimento dos gastos ser esperado, não havia elementos para avaliar a composição deste crescimento. Afinal, ele poderia ter origem tanto no aumento do quantitativo de funcionários quanto no aumento de suas remunerações.

A segunda etapa da coleta de dados mostrou os componentes dessa taxa de crescimento. Os resultados mostram que o crescimento médio anual de 15,0% das despesas da União com terceirização originou-se no crescimento nominal médio das remunerações de 9,2% e na taxa média de crescimento do quantitativo de 5,3% (vide Tabela 20).

É importante ressaltar que, para alguns casos, os benefícios não foram incluídos nos aumentos de remuneração. Isso significa que é possível o crescimento médio anual das despesas com terceirização tenha uma parcela ainda maior relativa ao aumento de remunerações, ou seja, uma parcela ainda maior decorrente de negociações sindicais.

O capítulo 2 também descreveu a metodologia para instrumentalização das Convenções Coletivas de Trabalho. Foi observado que tais instrumentos de negociação coletiva são realizados pelos sindicatos, sem a participação direta do poder público. Observou-se, ainda, que as negociações coletivas são os instrumentos usados para definir os pisos e reajustes salariais de cada categoria.

Como a etapa de coleta de dados revelou a taxa média de crescimento das remunerações, tornou-se possível comparar esta taxa com as taxas médias de inflação para avaliar se, na prática, os sindicatos têm deliberado por reajustes superiores aos índices inflacionários.

O parâmetro de comparação escolhido foi o IGP, índice geral de preços calculado pela Fundação Getúlio Vargas (FGV). Segundo a página da FGV na internet *(http://portal.fgv.br/)*, o IGP foi concebido no final dos anos de 1940 para ser uma medida abrangente do movimento de preços, formada pela média aritmética ponderada do Índice de Preços ao Produtor Amplo (IPA), do Índice de Preços ao Consumidor (IPC) e do Índice Nacional de Custo da Construção (INCC). Ainda segundo a FGV, uma das funções desempenhadas pelo IGP é o uso como referência para a correção de preços e valores contratuais (FGV, 2012).

O IGP possui três diferentes períodos de coleta, e cada um dá o nome a um índice específico. Todos os períodos compõem um mês completo, alterando apenas os dias de início e fim da coleta. O IGP 10 é coletado entre os dias 11 e 10; o IGP-M entre os dias 21 e 20; e o IGP-

DI entre os dias 1 e 30. O IGP-M (Índice Geral de Preços – Mercado) é o mais difundido índice inflacionário, servindo como indexador para contratos de aluguéis, tarifas de energia e para a maioria dos contratos administrativos. Por este motivo, optou-se por utilizar o IGP-M como parâmetro nesta pesquisa.

A comparação entre a taxa de crescimento as remunerações e a taxa anual acumulada do IGP-M está na Tabela 21.

Tabela 21 – Aumento das remunerações VS. IGP-M

Ano	Taxa de crescimento das remunerações ( )	IGP-M
2008	7,6%	9,8%
2009	9,7%	-1,7%
2010	8,9%	11,3%
2011	10,6%	5,1%
Média:	9,2%	6,1%

Fonte: o autor

A Tabela 21 mostra que a taxa média de crescimento anual das remunerações é de 9,2%, ao passo que o IGP-M cresce à taxa média de 6,1% ao ano. Isso mostra que as negociações coletivas têm estabelecido aumentos remuneratórios acima da inflação.

Novamente, é esperado que as remunerações dos trabalhadores tenham acréscimos superiores à inflação. A ascensão social das classes menos favorecidas, o reconhecimento da dignidade das pessoas, a valorização do trabalho humano, a melhoria de produtividade e, principalmente, o crescimento do Produto Interno Bruto *per capita* (PIB *per capita*) levam a este crescimento. Sem essa diferença na taxa de crescimento, os trabalhadores apenas manteriam seu poder de compra, sem qualquer chance de melhorar seu padrão de vida.

A questão a ser enfrentada pela Administração Pública reside na falta de previsibilidade desses aumentos salariais, associada à ausência de participação do poder público nas negociações coletivas e ao fato de que tais negociações impactam imediatamente os contratos firmados pela Administração devido ao mecanismo de manutenção do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos.

É de se observar que o orçamento público deve conter todas as receitas e despesas. Enquanto as receitas são estimadas, as despesas são fixadas, ou seja, não se podem realizar

despesas sem prévia autorização no orçamento. A Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2012 (Lei 12.708/2012) reforça esta premissa em seu artigo 119, abaixo transcrito.

> Art. 119. A despesa não poderá ser realizada se não houver comprovada e suficiente disponibilidade de dotação orçamentária para atendê-la, sendo vedada a adoção de qualquer procedimento que viabilize a sua realização sem observar a referida disponibilidade.

Conforme observados, não é adequado que as previsões de aumentos dos gastos com contratos sejam feitas com base em índices gerais de preços, já que os aumentos salariais superam as taxas inflacionárias do IGP-M.

Assim, se por um lado o regramento jurídico impõe que o orçamento defina claramente o máximo a ser gasto com cada ação estatal, por outro lado nota-se que existe uma parcela de gastos do governo cujo montante a ser pago pode ser alterado livremente através de negociações coletivas, sem qualquer participação do poder público. Agravando esta situação, observa-se que esta parcela torna-se, ano após ano, mais representativa dentro do orçamento total.

Em contraponto a essa situação, existem mecanismos jurídicos que poderiam ser utilizados para garantir maior segurança orçamentária. Um deles seria o aumento da transparência na metodologia utilizada para prever os percentuais de aumento dos custos dos contratos administrativos. A Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2012, por exemplo, traz o seguinte enunciado:

> Art. 11. A Mensagem que encaminhar o Projeto de Lei Orçamentária de 2012 conterá:
> (...)
> V - justificativa da estimativa e da fixação, respectivamente, dos principais agregados da receita e da despesa.

Seria desejável, portanto, que as leis orçamentárias trouxessem, de forma clara, a memória de cálculo utilizada na fixação das despesas com contratos terceirizados para o exercício seguinte. Isto não acontece, provavelmente porque os custos não são considerados elevados o suficiente pra classificar esses contratos como um dos principais agregados da despesa. Como a metodologia de cálculo não é clara, não há como saber se o Poder Executivo estima seus gastos com terceirização de forma enxuta – considerando apenas o necessário – ou se faz uma superestimativa para garantir a continuidade dos contratos. Ressalte-se que os contratos não podem ser interrompidos de uma hora para outra devido ao risco de interrupção dos serviços prestados pelo próprio governo à sociedade, o que contrariaria o princípio da continuidade dos serviços públicos.

Outra solução juridicamente possível para dar proteção ao orçamento sem ter de se utilizar de superestimativas é a adoção de controles de riscos. A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) prevê a existência do Anexo de Riscos Fiscais, assim definido:

> Art. 4º A lei de diretrizes orçamentárias atenderá o disposto no § 2º do art. 165 da Constituição e:
> (...)
> § 3º A lei de diretrizes orçamentárias conterá Anexo de Riscos Fiscais, onde serão avaliados os passivos contingentes e outros riscos capazes de afetar as contas públicas, informando as providências a serem tomadas, caso se concretizem.

Nota-se que seria possível a inclusão da possibilidade de as negociações coletivas aumentarem os custos dos contratos administrativos acima do previsto, bem como informar as providências a serem tomadas neste caso.

Tais iniciativas aumentariam a segurança frente à imprevisibilidade e fomentariam o princípio da exatidão orçamentária. Quando o poder público faz estimativas precisas de suas despesas, sem a utilização de superestimativas, ele consegue estimar sua necessidade de obtenção de receitas com mais precisão. Dessa forma, nota-se que quanto maior o grau de certeza acerca de determinada despesa, menos tributos precisarão ser arrecadados para garantir o atendimento a esta demanda.

6 CONCLUSÃO

A partir da revisão bibliográfica e documental realizada, observou-se que a União pagou, em 2011, quase quatro bilhões de reais em contratos com cessão de mão de obra, ou seja, contratos de terceirização típica. Tais gastos cresceram, nos anos anteriores, a uma taxa média de 15,0% ao ano, tornando-se cada vez mais representativos dentro do total gasto pela União.

Estes dados confirmam uma das hipóteses iniciais: *o volume de recursos do orçamento federal destinado à contratação de terceiros é representativo frente ao total gasto com despesas discricionárias*.

Os gastos com terceirização crescem em taxa três vezes superior ao ritmo de crescimento dos gastos com despesas discricionárias. Em 2011, a parcela das despesas discricionárias destinadas à terceirização já era de 7,8%, percentual que cresceu continuamente por todo o período analisado.

Tomou-se como pressuposto nesta pesquisa que o aumento observado nos gastos com terceirização tem duas origens principais: o crescimento do quantitativo de funcionários e o aumento de suas remunerações. A formulação matemática desenvolvida a partir desse pressuposto e as pesquisas realizadas nos bancos de dados governamentais mostraram que o crescimento médio anual de 15,0% das despesas da União com terceirização originou-se no crescimento médio das remunerações de 9,2% e na taxa média de crescimento do quantitativo de 5,3%.

Observou-se que a taxa de aumento anual médio das remunerações, 9,2%, foi superior à taxa inflacionária média medida pelo IGP-M, que foi de 6,1% ao ano.

A pesquisa revelou que as negociações coletivas são instrumentos válidos para definir os pisos e reajustes salariais de diversas categorias profissionais que prestam serviço à Administração. Revelou, ainda que tais negociações são realizadas por acordo entre os sindicatos dos empregados e dos empregadores, sem qualquer participação direta do poder público. Como tais negociações podem definir quaisquer percentuais de reajustes, inclusive acima dos índices inflacionários, a pesquisa revelou que o volume de recursos a ser gasto com terceirização é imprevisível no momento da elaboração da lei orçamentária anual.

Ressalte-se que a pesquisa mostrou que os aumentos de remunerações concedidas aos funcionários terceirizados, por alterarem o equilibro econômico-financeiro do contrato, são necessariamente absorvidos pelos contratos administrativos, com ônus integral para a Administração Pública.

As leis de diretrizes orçamentárias e as leis orçamentárias anuais não trazem, de forma clara, a metodologia utilizada no cálculo do percentual de acréscimo dos custos com contratos administrativos. Em face dessa ausência de informações, não foi possível avaliar a seguinte hipótese prevista no início desta monografia: *o crescimento vegetativo considerado pelo governo ao prever o aumento dos custos dos contratos não considera a possibilidade de os sindicatos firmarem acordos que aumentam os encargos em níveis superiores à inflação*. Entretanto, é provável que a solução dada seja a adoção de índices inflacionários médios acrescidos de uma margem de segurança capaz de absorver eventuais aumentos concedidos pelas negociações coletivas em níveis acima da inflação.

O maior problema em realizar estimativas de despesas futuras com base em excessivas margens de segurança (ou seja, com superestimativas) é que o governo fica obrigado a

também superestimar o volume de receitas que devem ser arrecadadas para garantir o funcionamento do Estado. Logo, ao ferir o princípio da exatidão orçamentária, a superestimativa de despesas se apresenta como uma das causas que levam à tributação excessiva.

6.1 Resposta à questão problema

A presente monografia teve como objetivo geral analisar o impacto das negociações coletivas sobre o orçamento público federal, de modo a responder a seguinte questão problema: **qual é o impacto das negociações coletivas sobre o orçamento público federal?**

A resposta a esta questão problema pode ser feita sob duas vertentes.

Do ponto de vista quantitativo, observamos que, apenas nos contratos de terceirização típica, um volume financeiro de aproximadamente quatro bilhões de reais pode ser impactado diretamente pelas negociações coletivas. Este valor, calculado para o exercício de 2011, cresce à taxa média anual de 15,0% e torna-se cada vez mais representativo frente ao total gasto pela União com despesas discricionárias.

Do ponto de vista jurídico-orçamentário, observamos que as normas orçamentárias obrigam o poder público a fixar suas despesas, mas simultaneamente garantem que negociações coletivas travadas sem qualquer participação direta do governo impactem diretamente nas despesas com contratos administrativos. Essa brecha leva os orçamentos a conterem margens de segurança que ferem o princípio da exatidão orçamentária e obrigam os governos a superestimarem o volume de receitas a serem arrecadadas, ou seja, levam ao excesso de tributação.

A pesquisa ofereceu duas propostas de solução ao problema verificado.

A primeira é a inclusão nas leis orçamentárias anuais das metodologias utilizadas na estimativa do aumento de despesas para o exercício seguinte. Isto aumentaria a transparência e propiciaria que órgãos de controle analisassem tais valores.

A segunda proposta é a inclusão no anexo de riscos fiscais da possibilidade de as negociações coletivas definirem reajustes superiores à inflação, informando quais soluções adotar neste caso. A principal diferença é que, neste caso, as estimativas de despesas poderiam ser mais enxutas, já que o orçamento estaria garantido pelo plano de ação previsto no anexo de riscos fiscais. Dessa forma, o aumento acima da inflação seria considerado apenas se efetivado, sem a necessidade de superestimativa prévia.

6.2 Sugestões de estudos futuros

O tema não foi esgotado nesta pesquisa, a qual pode ser continuada por meio de estudos futuros. A seguir, algumas questões que podem ser objeto de investigação e aprofundamento:

- A existência de superestimativas nas despesas pode ser proposital, de modo que as sobras existentes possam ser realocadas em outras rubricas orçamentárias mediante abertura de créditos adicionais?
- Qual o impacto das negociações coletivas nos demais contratos em que a mão de obra não é o item preponderante na composição de custos, em especial nos contratos de grandes obras?
- Qual é o percentual do aumento concedido mediante reajuste salarial (forma direta) e qual o percentual concedido através de aumento de benefícios (forma indireta)?
    - Caso se constate que os aumentos indiretos são representativos, é possível complementar o estudo com a seguinte questão problema:
        - Quais motivos levam os sindicatos a privilegiarem o aumento de benefícios, e quais os impactos disso para as políticas tributária e previdenciária da União?

REFERÊNCIAS

ALVES, Osvaldo Nunes. Terceirização de serviços na administração pública. In: SOUSA JÚNIOR, José Geraldo de (Org.). **Sociedade democrática, direito público e controle externo.** Brasília: Tribunal de Contas da União, 2006. p. 323-332.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. Terceirização no setor público: encontros e desencontros. In: FORTINI, Cristiana (Org.). **Terceirização na Administração: estudos em homenagem ao Professor Paulo Almeida Dutra.** Belo Horizonte: Fórum, 2009. p. 39-64.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo.** 23. ed. ver., ampl. e atualizada até 31.12.2009. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010. 1369 p.

FORTINI, Cristiana; PIEVE, Flávia Cristina Mendonça Faria da. As terceirizações e as contratações temporárias realizadas pela Administração Pública: distinções entre as duas figuras e o impacto na LRF. In: FORTINI, Cristiana (Org.). **Terceirização na Administração: estudos em homenagem ao Professor Paulo Almeida Dutra.** Belo Horizonte: Fórum, 2009. p.9-24

FORTINI, Cristiana; VIEIRA, Virgínia Kirchmeyer. A terceirização pela Administração Pública no Direito Administrativo: considerações sobre o Decreto nº 2.271/97 e a Instrução Normativa nº 2/08. In: FORTINI, Cristiana (Org.). **Terceirização na Administração: estudos em homenagem ao Professor Paulo Almeida Dutra.** Belo Horizonte: Fórum, 2009. p. 25-38.

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. **Site institucional**. 2012. Disponível em: <http://portal.fgv.br/>. Acesso em: 31 out 2012

FURTADO, J. R. Caldas. **Elementos de direito financeiro**. 1. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2009. 413 p.

GIACOMONI, James. **Orçamento Público**. 15. ed. ampliada, revista e atualizada. São Paulo: Atlas, 2010. 369 p.

HARADA, Kiyoshi. **Direito Financeiro e Tributário**. 15. ed. revista e ampliada. São Paulo: Atlas, 2006. 770 p.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos.** 12. ed. São Paulo: Dialética, 2008. 943 p.

KIAN, Tatiana. Terceirização na administração pública. **Revista do Direito Público da Universidade Estadual de Londrina**, Londrina, v.1, n.2, mai. – ago. 2006. Disponível em: <http://www2.uel.br/revistas/direitopub/pdfs/vol_02/ANO1_VOL_2_15.pdf>. Acesso em: 16 nov. 2011, 08:51:00. ISSN 1980-511X

MARTINS, Sérgio Pinto. **A Terceirização e o Direito do Trabalho.** 7. ed. rev. e ampl. São Paulo: Atlas, 2005. 179 p.

MARTINS, Sérgio Pinto. **Direito do Trabalho.** 24. ed. São Paulo: Atlas, 2008. 862 p.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro.** 34. ed. São Paulo: Malheiros, 2008. 839 p.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo.** 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2009. 1102 p.

MENDES, Renato Geraldo. **Lei de Licitações e Contratos Anotada.** 7. ed. Curitiba: Zênite, 2009. 1200 p.

MENEZES, Cláudio Armando Couce de. Anulação de cláusulas, acordos e convenções coletivas de trabalho**. Revista Justiça do Trabalho**, Porto Alegre, n. 217, p. 7, jan. 2002. Disponível em <http://www.amdjus.com.br/doutrina/trabalhista/139.htm>. Acesso em 21 maio 2012.

MIRAGLIA, Lívia Mendes Moreira. **A Terceirização Trabalhista no Brasil.** 1. ed. São Paulo: Quartier Latin, 2008. 224 p.

PASCOAL, Valdecir Fernandes. **Direito Financeiro e Controle Externo: teoria, jurisprudência e 400 questões**. 7. ed. atualizada. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009. 328 p.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **Reforma Gerencial de 1995.** Disponível em <http://www.bresserpereira.org.br/rgp.asp>. Acesso em 20 maio 2012.

PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. **Direito Administrativo.** 22. ed. – 2, reimpr. São Paulo: Atlas, 2009. 864 p.

PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. **Parcerias na Administração Pública:** Concessão, Permissão, Franquia, Terceirização, Parceria Público-Privada e outras Formas. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008. 445 p.

SCAFF, Fernando Facury (coord). **Direito Tributário e Financeiro Aplicado**. 1. ed. São Paulo: Quartier Latin, 2010. 512 p.

SILVA, Edna Lúcia da. **Metodologia da pesquisa e elaboração de dissertação.** 4. ed. rev. atual. Florianópolis: UFSC, 2005. 138 p. Disponível em <http://projetos.inf.ufsc.br/#column-one>. Acesso em 26 maio 2012.

SOUZA, Marilda Barbosa Macedo. **Manual para apresentação do trabalho acadêmico e técnico-científico.** 2. ed. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2010. 147 p.

ZYMLER, Benjamin. Contratação Indireta de Mão de obra Versus Terceirização**. Revista do Tribunal de Contas da União**, Brasília, n. 75, p. 37-56, jan-mar. 1998. Disponível em <http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2055486.PDF>. Acesso em 20 maio 2012.

NORMAS E JURISPRUDÊNCIA

BRASIL. Advocacia-Geral da União. **Orientação Normativa 25, de 1º de abril de 2009.** Disponível em <http://www.agu.gov.br/SISTEMAS/SITE/PaginasInternas/NormasInternas/AtoDetalhado.aspx?idAto=189186&ID_SITE=>. Acesso em 25 maio 2012.

BRASIL. **Consolidação das leis do trabalho. Decreto-lei 5.452, de 1º de maio de 1943.** Disponível em < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del5452.htm>. Acesso em 22 maio 2012.

BRASIL. Constituição (1967). **Constituição da República Federativa do Brasil, de 24 de janeiro de 1967.** Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao67.htm>. Acesso em 22 out 2012.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de maio de 1998.** Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituiçao.htm>. Acesso em 20 maio 2012.

BRASIL. **Decreto-lei 200, de 25 de fevereiro de 1967.** Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm>. Acesso em 20 maio 2012.

BRASIL. **Decreto 73.841, de 13 de março de 1974.** Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/Antigos/D73841.htm>. Acesso em 20 maio 2012.

BRASIL. **Decreto 89.056, de 24 de novembro de 1983.** Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/Antigos/D89056.htm>. Acesso em 20 maio 2012.

BRASIL. **Decreto-lei 2.300, de 21 de novembro de 1986.** Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del2300-86.htm>. Acesso em 20 maio 2012.

BRASIL. **Decreto 2.271, de 07 de julho de 1997.** Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d2271.htm>. Acesso em 20 maio 2012.

BRASIL. **Lei Complementar Federal 101, de 04 de maio de 2000.** Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm>. Acesso em 20 maio 2012.

BRASIL. **Lei Federal 4.320, de 17 de março de 1964.** Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4320.htm>. Acesso em 22 out 2012.

BRASIL. **Lei Federal 5.645, de 10 de dezembro de 1970.** Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5645.htm>. Acesso em 21 maio 2012.

BRASIL. **Lei Federal 6.019, de 03 de janeiro de 1974.** Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6019.htm>. Acesso em 21 maio 2012.

BRASIL. **Lei Federal 7.102, de 20 de junho de 1983.** Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7102.htm>. Acesso em 21 maio 2012.

BRASIL. **Lei Federal 8.666, de 21 de junho de 1993.** Disponível em <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm>. Acesso em 20 maio 2012.

BRASIL. **Lei Federal 8.863, de 28 de março de 1994.** Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8863.htm>. Acesso em 20 maio 2012.

BRASIL. **Lei Federal 8.883, de 08 de junho de 1994.** Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8883.htm>. Acesso em 20 maio 2012.

BRASIL. **Lei Federal 9.472, de 16 de julho de 1997.** Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9472.htm>. Acesso em 20 maio 2012.

BRASIL. **Lei Federal 12.708, de 17 de agosto de 2012.** Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12708.htm>. Acesso em 31 out 2012.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação. **Instrução Normativa 2, de 30 de abril de 2008b.** Disponível em <http://www010.dataprev.gov.br/sislex/paginas/38/MPOG/2008/2.htm>. Acesso em 20 maio 2012.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação. **Manual Técnico do Orçamento 2007, de 04 de maio de 2007.** Disponível em

<https://www.portalsof.planejamento.gov.br/mto_anteriores/edicoesanteriores>. Acesso em 22 out 2012.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação. **Manual Técnico do Orçamento 2008, de 22 de fevereiro de 2008.** Disponível em <https://www.portalsof.planejamento.gov.br/mto_anteriores/edicoesanteriores>. Acesso em 22 out 2012.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação. **Manual Técnico do Orçamento 2009, de 20 de fevereiro de 2009.** Disponível em <https://www.portalsof.planejamento.gov.br/mto_anteriores/edicoesanteriores>. Acesso em 22 out 2012.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação. **Manual Técnico do Orçamento 2010, de 19 de maio de 2010.** Disponível em <https://www.portalsof.planejamento.gov.br/mto_anteriores/edicoesanteriores>. Acesso em 22 out 2012.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação. **Manual Técnico do Orçamento 2011, 5ª versão, de 02 de dezembro de 2010.** Disponível em <https://www.portalsof.planejamento.gov.br/mto_anteriores/edicoesanteriores>. Acesso em 22 out 2012.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação. **Manual Técnico do Orçamento 2012, 3ª versão, de 11 de outubro de 2012.** Disponível em <https://www.portalsof.planejamento.gov.br/mto_anteriores/edicoesanteriores>. Acesso em 22 out 2012.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação. **Manual Técnico do Orçamento 2013, 3ª versão, de 11 de outubro de 2012.** Disponível em < https://www.portalsof.planejamento.gov.br/bib/MTO >. Acesso em 22 out 2012.

BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. **Instrução Normativa 3, de 01 de setembro de 1997.** Disponível em <http://portal.mte.gov.br/fisca_trab/instrucao-normativa-n-03-de-01-09-1997.htm>. Acesso em 20 maio 2012.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 1.827/2008 – Plenário**. Relator Ministro Benjamin Zymler, Brasília, 27 ago 2008a. Disponível em <http://www.tcu.gov.br>. Acesso em 25 maio 2012.

BRASIL. Tribunal Superior do Trabalho. **Súmula 331**. Contato de prestação de serviços. Legalidade. Disponível em <http://www3.tst.jus.br/jurisprudencia/Sumulas_com_indice/ Sumulas_Ind_301_350.html>. Acesso em 20 maio 2012.

FETRAMESP – FEDERAÇÃO DOS TRABALHADORES NA MOVIMENTAÇÃO DE MERCADORIAS EM GERAL, AUXILIARES DE ADMINISTRAÇÃO NO COMÉRCIO DE CAFÉ EM GERAL, AUXILIARES DE ADMINISTRAÇÃO DE ARMAZÉNS GERAIS DO ESTADO DE SÃO PAULO. Disponível em <http://www.fetramesp.com.br/contconvcolet.html>. Acesso em 28 maio 2012.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRBALHO. **Recomendação 163, de 03 de junho de 1981.** Disponível em <http://www.oit.org.br/content/sobre-promo%C3%A7%C3%A3o-da-negocia%C3%A7%C3%A3o-coletiva>. Acesso em 20 maio 2012.