



**SENADO FEDERAL
INSTITUTO LEGISLATIVO BRASILEIRO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO
ESPECIALIZAÇÃO EM ORÇAMENTO PÚBLICO**

CYRO RODRIGUES DE OLIVEIRA DORNELAS

**DECISÕES JUDICIAIS E REPRESENTAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS:
O CASO DAS TERCEIRIZAÇÕES**

**Brasília
2017**

CYRO RODRIGUES DE OLIVEIRA DORNELAS

**DECISÕES JUDICIAIS E REPRESENTAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS:
O CASO DAS TERCEIRIZAÇÕES**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado como requisito parcial para a obtenção do grau de Especialista em Orçamento Público do Programa de Pós-Graduação do Instituto Legislativo Brasileiro do Senado Federal.

Orientador: João Henrique Pederiva

Área de Concentração: Orçamento Público

Brasília

2017

CYRO RODRIGUES DE OLIVEIRA DORNELAS

**DECISÕES JUDICIAIS E REPRESENTAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS:
O CASO DAS TERCEIRIZAÇÕES**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado como requisito parcial para a obtenção do grau de Especialista em Orçamento Público do Programa de Pós-Graduação do Instituto Legislativo Brasileiro do Senado Federal.

Brasília, 6 de Julho de 2017.

Banca Examinadora

Professor Doutor João Henrique Pederiva, Orientador

Professor Doutor Antônio Helder Medeiros Rebouças, Avaliador

Para Ludmila.

Agradecimentos

Agradeço ao Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União pelo esforço institucional para o aperfeiçoamento de seus servidores, em meio a tantas adversidades orçamentárias. Destaco minha gratidão à diretora de minha unidade à época do processo seletivo para a presente Especialização, Eveline Martins Brito.

Aos meus colegas da Controladoria meu muito obrigado pelo companheirismo, pelo incentivo na caminhada e pelas ideias: Gustavo Rezende Soares, Clarice Knih, Jonathas Henrique Soares Rocha, Thiago Batista da Silva Brum, Etivaldo Rodrigues da Silva Junior, José de Castro Barreto Junior e Tatiana Freitas de Oliveira. Também faço menção aos colegas Paulo Afonso Vieira Júnior, Josenira Santos Vieira e Monique Taborda Cavalheiro Tavares, pela acessibilidade e cortesia na disponibilização de algumas informações fundamentais para a pesquisa.

Meu muito obrigado ao professor e orientador João Henrique Pederiva. Acessível e atento, proveu oportunos conselhos e indicou um rico material que de outra forma eu não teria utilizado. À equipe do ILB, na pessoa da colega Telma América Venturelli, meu muito obrigado.

Finalmente, agradeço à minha família, minha esposa Ludmila, por ter mais uma vez visto e cooperado com as difíceis escolhas, do início ao encerramento dessa iniciativa. À nossa família, que de longe e de perto acompanha todo esse processo. Hely, Alaíde, Laís, Edson, Simone, Sara, Paullo, Mayara e Davi: muito obrigado!

Jesus realizou na presença dos seus discípulos muitos outros sinais miraculosos, que não estão registrados neste livro. Mas estes foram escritos para que vocês creiam que Jesus é o Cristo, o Filho de Deus e, crendo, tenham vida em seu nome. João 21:30-31

RESUMO

Este trabalho aborda a participação do Poder Judiciário no orçamento público através de decisões que têm o potencial de impactar financeiramente os entes públicos nacionais. Delimita-se como objeto de pesquisa o Recurso Extraordinário nº 760.931, julgado pelo Supremo Tribunal Federal (STF), no primeiro trimestre de 2017, e paradigma para a solução de milhares de outros processos semelhantes. Objetiva-se (i) identificar se há argumentos orçamentários utilizados na justificativa dessa decisão e, (ii) caso existam, quais são os argumentos orçamentários utilizados, bem como (iii) analisar qualitativamente os argumentos orçamentários contidos na narrativa judicial do processo selecionado. A pesquisa conclui pela existência de argumentos direta e indiretamente relacionados ao orçamento público e pela essencialidade de tais argumentos para o deslinde da matéria examinada. O trabalho também constata a existência de considerável número de julgadores do STF que desconsideraram a questão orçamentária em sua análise, bem como a possibilidade de futuras pesquisas a aprofundar a análise deste campo do ecossistema orçamentário.

Palavras-Chave: orçamento público, planejamento, ecossistema orçamentário, representações orçamentárias, Poder Judiciário.

ABSTRACT

This paper discusses the participation of the Judiciary in the public budget through decisions that have the potential to impact financially the national public entities. The Extraordinary Appeal n° 760.931, judged by the Brazilian Federal Supreme Court (STF), in the first quarter of 2017, a paradigm for the solution of thousands of other similar cases, is delimited as research object. The objectives are (i) verify if there are budgetary arguments in the cited Appeal, (ii) identify the budgetary arguments used, if it exists, and (iii) analyze qualitatively budget arguments contained in the judicial discourse of the selected Appeal. The research concludes by the existence of arguments directly and indirectly related to the public budget and by the essentiality of such arguments for the demarcation of the subject examined. The work also notes the existence of a considerable number of STF judges who disregarded the budgetary question in their analysis, as well as the possibility of future research to deepen the analysis of this field of the budget ecosystem.

Keywords: public budget, planning, budget ecosystem, budget representations, Judiciary.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	10
1 CONTEXTUALIZAÇÃO.....	12
2 ASPECTOS TEÓRICOS E METODOLÓGICOS.....	18
2.1 O princípio constitucional do Planejamento Público.....	18
2.2 Ecossistemas Orçamentários.....	20
2.3 Representações Orçamentárias.....	25
2.4 O Recurso Extraordinário no Direito Brasileiro.....	29
2.5 Objetivos e Metodologia utilizada.....	31
3 SUJEITOS PROCESSUAIS E ARGUMENTOS ORÇAMENTÁRIOS.....	33
3.1 Advocacia-Geral da União.....	33
3.2 “Amigos da corte”.....	33
3.3 Procuradoria-Geral da República (PGR).....	35
3.4 Ministros do STF.....	35
4 DESCRIÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS.....	39
4.1 Princípios e argumentos orçamentários.....	39
4.2 Representações orçamentárias, planejamento público e ecossistema orçamentário.....	41
4.3 Argumentação orçamentária e o deslinde do RE 760.931.....	42
CONCLUSÃO.....	44
REFERÊNCIAS.....	46

INTRODUÇÃO

Além de não ser imune a falhas, a Administração Pública tem a desafiadora missão de atuar e promover políticas que levantam questionamentos de diversos atores. A intervenção estatal nos muitos espectros da coletividade acaba por provocar a dinamização, e não poucas vezes, o confronto de interesses – sejam tais interesses, dentre outros, ideológicos, sociais, econômicos ou **jurídicos**.

Segundo a Constituição (art. 5º, inciso XXXV), “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito”. Contata-se assim a **possibilidade** de o Estado ser condenado a alocar importantes recursos para o cumprimento de sentenças judiciais, com a posterior alteração não só do planejamento inicialmente formulado como também da função alocativa da peça orçamentária. Dito isso, pode-se indagar **como o Poder Judiciário brasileiro considera o orçamento público nos processos judiciais que contêm potencial impacto orçamentário em desfavor da Fazenda Pública**.

Nesse contexto, delimita-se o relacionamento “Administração Pública – Empresa de Terceirização”, o qual apresenta reflexos diversas vezes negativos e com efeitos sobre outros sujeitos. Em diversas ocasiões, os trabalhadores terceirizados encontram-se em estado de salários atrasados, empresas abruptamente fechadas e verbas (trabalhistas e previdenciárias) a receber. Assim, não poucos são aqueles trabalhadores, outrora terceirizados com exercício em entes públicos, que se socorrem dos tribunais para a satisfação de direitos não atendidos.

A análise do processo judicial constituinte de variações patrimoniais diminutivas da Fazenda Pública, tal como os demais processos a ele semelhantes (incluindo petições apresentadas e atendidas nas esferas administrativa e tributária dos entes públicos), pode contribuir para o arcabouço institucional-orçamentário nacional. O conhecimento (quantitativo e qualitativo) da realidade orçamentária possui nuances ínsitas ao caráter representativo de uma sociedade

democrática, na qual são postos em alto relevo questões como descentralização e participação popular (Pires, 2000, p. 5).

Por todo o acima exposto, o julgamento pelo Supremo Tribunal Federal (STF) do Recurso Extraordinário nº 760.931 configura um contexto oportuno e ao mesmo tempo atual para a análise da matéria orçamentária no setor público brasileiro, considerando a perspectiva do Poder Judiciário. A partir desse processo, em 26 de abril de 2017, foi fixada a seguinte tese de repercussão geral, notadamente detentora de potencial impacto nas finanças públicas brasileiras (grifei):

O inadimplemento dos encargos trabalhistas dos empregados do contratado não transfere automaticamente ao **Poder Público** contratante a **responsabilidade** pelo seu **pagamento**, seja em caráter solidário ou subsidiário, nos termos do art. 71, § 1º, da Lei nº 8.666/93.

Nessa direção, elaborou-se a seguinte Questão de Pesquisa: **que argumentos orçamentários impactaram a decisão do Supremo Tribunal Federal no Recurso Extraordinário nº 760.931?** Intenta-se promover tal análise em linha ao princípio constitucional da eficiência, a ser presente tanto no “modo de atuação do agente público” quanto no “modo de organizar, estruturar, disciplinar a Administração Pública” (Di Pietro, 2013, p. 84). Logo, razoável é esperar do Estado uma atuação racional, equilibrada e que produza resultados positivos para a sociedade.

Ademais, o princípio do planejamento público, previsto no artigo 174 da Constituição, é ínsito à racionalidade administrativa da gestão pública. Este princípio, para além de sua influência direta, nas leis orçamentárias, deve ser observado, a partir de **determinação** da Carta Política de 1988, **por todos os Poderes e agentes públicos em suas decisões**. Essa observância, conseqüentemente, pode contribuir para a formação de um “modelo colaborativo de planejamento público” (Rebouças, 2014, p. 35), que integre como sujeitos, em lugar de objetos, tanto os agentes públicos de todos os Poderes (com destaque para o Judiciário) quanto seus representados.

1 CONTEXTUALIZAÇÃO

Desde os anos 1.960 o Brasil já contava com disposição normativa sobre o tema das terceirizações. Segundo o artigo 10, §7º, do Decreto-Lei nº 200/1.967 (grifei):

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.

A Constituição Federal de 1.988, reforçando o que fora previsto acima, dispôs no inciso XXI de seu artigo 37 (grifei):

XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, **serviços**, compras e alienações serão **contratados mediante processo de licitação pública** que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

A partir da diretriz constitucional acima, regulamentou o assunto a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1.993, a qual “institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências”. Observa-se em seu artigo 71, alterado pela Lei nº 9.032, de 1.995 (grifei):

Art. 71. O contratado é responsável pelos encargos trabalhistas, previdenciários, fiscais e comerciais resultantes da execução do contrato.

§ 1º A **inadimplência do contratado**, com referência aos **encargos trabalhistas, fiscais e comerciais não transfere à Administração Pública a responsabilidade por seu pagamento**, nem poderá onerar o objeto do contrato ou restringir a regularização e o uso das obras e edificações, inclusive perante o Registro de Imóveis.

§ 2º A **Administração Pública responde solidariamente com o contratado** pelos **encargos previdenciários** resultantes da execução do contrato, nos termos do art. 31 da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991.

Ocorre que, diante de reveses na execução contratual acima prevista, o Poder Judiciário Trabalhista foi instado a se manifestar: não sendo possível ou viável a obtenção de recursos financeiros das empresas de terceirização de mão-de-obra, os entes públicos passaram a ser condenados de forma subsidiária. E isso mesmo havendo o direto e cristalino comando legal supracitado que excluí a Administração Pública da responsabilidade pelos encargos “trabalhistas, fiscais e comerciais”.

O Tribunal Superior do Trabalho (TST), questionado pela União e pelos demais entes públicos (notadamente os Estados e Municípios), quanto a decisões de instâncias inferiores que lhes eram desfavoráveis, editou a Súmula nº 331, de 17 de dezembro de 1.993. Esta, todavia, continuava a viabilizar a condenação da Fazenda Pública, ainda que sem a culpa desta, em permanente divergência literal com a Lei de Licitações e Contratos.

Demandado a pronunciar-se sobre o tema, o STF, na Ação Declaratória de Constitucionalidade (ADC) nº 16-DF, declarou a constitucionalidade do artigo 71, §1º (“A inadimplência do contratado, com referência aos encargos trabalhistas, fiscais e comerciais não transfere à Administração Pública a responsabilidade por seu pagamento...”). Ocorre que, nessa decisão, não foi explicitamente afastada a possibilidade de a justiça trabalhista avaliar, conforme o caso concreto, se a inadimplência do contratado havia sido causada por falha ou falta de fiscalização pelo órgão público contratante. Em outras palavras, a Fazenda Pública poderia continuar a ser condenada ao dispêndio de recursos não previstos no contrato originário.

Tal entendimento, segundo o ensino de Donato (2012, p. 51), respaldou tese segundo a qual a Administração não deve ser responsabilizada “sob uma perspectiva contratual”, isto é, relacionada ao descumprimento de uma obrigação contratual, pautada no dever de resultado. Nessa direção, a Fazenda Pública deve ser responsabilizada “exclusivamente à luz da responsabilidade civil aquiliana”, ou extracontratual. Registra-se tal entendimento, em apertada síntese:

7. O estudo da responsabilidade da Administração pelo inadimplemento de verbas trabalhistas perante os empregados da empresa prestadora de serviços deve ser realizado exclusivamente à luz da responsabilidade civil aquiliana, e não sob uma perspectiva contratual. Contudo, o mero fato de a Administração não ter vínculo contratual com os empregados da terceirizada não é suficiente para se concluir que inexistente qualquer responsabilidade do Poder Público para com estes trabalhadores.

(...)

10. Merece ser prestigiado o entendimento que hoje se mostra pacífico tanto no Supremo Tribunal Federal quanto no Tribunal Superior do Trabalho, pelo qual a responsabilidade da Administração, no caso de terceirização, é subjetiva. Portanto, a mera situação de inadimplência não se mostra suficiente para a configuração da responsabilidade estatal, sendo imprescindível, isso sim, a demonstração de culpa por parte da Administração na fiscalização da empresa prestadora do serviço.

Dessa forma, a Súmula nº 331 do TST foi atualizada, pela Resolução nº 174, de 2.011, do mesmo tribunal, no sentido de se alterar um item (IV) e acrescentar outros dois (V e VI) (grifei):

CONTRATO DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS. LEGALIDADE.

I - A contratação de trabalhadores por empresa interposta é ilegal, formando-se o vínculo diretamente com o tomador dos serviços, salvo no caso de trabalho temporário (Lei nº 6.019, de 03.01.1974).

II - A contratação irregular de trabalhador, mediante empresa interposta, não gera vínculo de emprego com os órgãos da Administração Pública direta, indireta ou fundacional (art. 37, II, da CF/1988).

III - Não forma vínculo de emprego com o tomador a contratação de serviços de vigilância (Lei nº 7.102, de 20.06.1983) e de conservação e limpeza, bem como a de serviços especializados ligados à atividade-meio do tomador, desde que inexistente a pessoalidade e a subordinação direta.

IV - O inadimplemento das obrigações trabalhistas, por parte do empregador, implica a responsabilidade subsidiária do tomador dos serviços quanto àquelas obrigações, desde que haja participado da relação processual e conste também do título executivo judicial.

V - Os entes integrantes da Administração Pública direta e indireta **respondem subsidiariamente**, nas mesmas condições do item IV, **caso evidenciada a sua conduta culposa no cumprimento das obrigações** da Lei n.º 8.666, de 21.06.1993, **especialmente na fiscalização** do cumprimento das obrigações contratuais e legais da prestadora de serviço como empregadora. A aludida responsabilidade não decorre de mero inadimplemento das obrigações trabalhistas assumidas pela empresa regularmente contratada.

VI – A **responsabilidade subsidiária** do tomador de serviços **abrange todas as verbas** decorrentes da condenação referentes ao período da prestação laboral.

Teve-se assim que, para além de adaptar a súmula à ADC nº 16, acrescentou a superior corte trabalhista o destaque de se explicitar a abrangência para “todas as verbas”. Ou seja, havendo conduta culposa, o Estado passa a responder pela completude de uma responsabilidade que o legislador intentava originariamente afastar.

Com a constatação de que o resultado da ADC nº 16 não alterou significativamente a condenação da Fazenda Pública no tema, a União recorreu novamente ao STF. Este decidiu pela configuração do caso como de repercussão geral. Ou seja, a decisão passaria a ser parâmetro para processos semelhantes e, após o julgamento, o Supremo deliberou que o disposto na ADC nº 16 prevalece, restando **vedada a responsabilização automática da Administração Pública**.

Afirmou-se, então, a seguinte tese de repercussão geral (Tema Número 246 – “Responsabilidade subsidiária da Administração Pública por encargos trabalhistas gerados pelo inadimplemento de empresa prestadora de serviço”):

O inadimplemento dos encargos trabalhistas dos empregados do contratado não transfere automaticamente ao Poder Público contratante a responsabilidade pelo seu pagamento, seja em caráter solidário ou subsidiário, nos termos do art. 71, § 1º, da Lei nº 8.666/93

Quanto aos valores envolvidos na matéria, segundo a Advocacia-Geral da União (AGU), no ano de 2.015, a União dispendeu com decisões judiciais relacionadas apenas a contratos decorrentes de terceirização de serviços de mão-de-obra R\$1.012.020.000,00 (um bilhão, doze milhões e vinte mil reais). Já em 2.016, foram destinados para a mesma finalidade R\$723.578.792,57 (setecentos e vinte e três milhões, quinhentos e setenta e oito mil, setecentos e noventa e dois reais e cinquenta e sete centavos). Após pedidos de acesso a informação, este pesquisador obteve, dentre outras, as seguintes informações: os dados pertinentes não são consolidados ou compartilhados entre os órgãos da União e o órgão central responsável pela política de contratação não tem informações sobre os impactos orçamentários das decisões judiciais dos contratos cuja normatização (infralegal ou mediante projetos de lei) é de sua competência.

De volta às cifras acima, se pequenas, quando comparadas aos montantes totais das respectivas Leis Orçamentárias Anuais, constituem, todavia, valores significativos que poderiam ser melhor aproveitados em outras áreas da sociedade – fosse na forma de menos impostos, fosse na forma de investimentos em saúde, educação, infraestrutura, etc.

Além disso, norma federal recém sancionada (Lei nº 13.429, de 31 de março de 2017) revela uma tendência de se fortalecer o instituto jurídico da terceirização, estimulando a multiplicação dos vínculos indiretos entre as empresas e a mão-de-obra via interposição de empresa especializada no fornecimento dos respectivos serviços. O próprio poder público como um todo (incluindo as demais unidades federadas e as administrações indiretas) poderá vir a adotar prática semelhante, sob o pretexto da economia de recursos públicos, e em algum momento alargar ainda mais o rol de atividades passíveis de terceirização.

O presente trabalho visa avaliar como processos judiciais, nos quais recursos públicos são demandados, aplicam conceitos orçamentários. Especificamente, delimitou-se como escopo o Recurso Extraordinário nº 760.931 do STF. Daí a questão da presente pesquisa, já adiantada: **que argumentos orçamentários impactaram a decisão do citado Recurso Extraordinário?**

O resultado de tal julgamento, por poder impactar a realidade orçamentário-financeira da Administração Pública, implica conferir alguma medida de importância à disponibilização de dados claros e transparentes, bem como às respectivas análises.

Registre-se breve ponderação quanto ao potencial metodológico que ora se apresenta para o contexto brasileiro atual. A mesma pergunta pode ser adaptada para outros temas objeto de controvérsias administrativas ou judiciais formadores de montantes desfavoráveis aos entes públicos e relativos a outros temas. Eventuais condenações são valores que podem ser considerados rubricas “pré-orçamentárias”: havendo exigibilidade judicial, deverão ser inseridos na Lei de Meios.

Sobre o presente trabalho, o objetivo geral é analisar a maneira pela qual o STF empregou representações orçamentárias na decisão do Recurso Extraordinário nº 760.931. Os objetivos específicos são: verificar se há argumentos orçamentários empregados nas intervenções judiciais, em face do planejamento público e do ecossistema e das representações orçamentárias; identificar os argumentos orçamentários utilizados pelas partes processuais e pelo STF no Recurso Extraordinário nº 760.931, se houver; e analisar qualitativamente os eventuais argumentos orçamentários contidos na narrativa judicial do processo selecionado.

Para além da introdução e da presente contextualização, a revisão bibliográfica, no próximo capítulo, apresenta fundamentos doutrinários do princípio do planejamento público, bem como a teoria relacionada aos ecossistemas orçamentários e às respectivas representações. Ato seguinte, são detalhadas e discutidas a metodologia e suas limitações, além das expectativas quanto aos resultados, para então ser efetuada a análise dos dados.

No terceiro capítulo são descritas as manifestações das partes processuais e dos Ministros do STF, enquanto no quarto capítulo constam a análise dos resultados e a comparação destes com as hipóteses iniciais.

Finalmente, a conclusão trata dos principais pontos desenvolvidos pelo trabalho e aponta perspectivas para futuras pesquisas.

2 ASPECTOS TEÓRICOS E METODOLÓGICOS

O objetivo do presente capítulo é apresentar, a partir do princípio do Planejamento Público, a teoria relacionada aos ecossistemas orçamentários e às representações orçamentárias. Em seguida, delimitam-se o objeto da análise proposta e a metodologia utilizada.

2.1 O princípio constitucional do Planejamento Público

Tal qual registrado na Introdução, o princípio do Planejamento Público é correlato ao princípio da racionalidade e está previsto no artigo 174 da Constituição no sentido de conter uma **determinação para todos os Poderes e agentes públicos**.

O ensino de Rebouças (2014) foi selecionado como parâmetro bibliográfico na medida em que analisa a possibilidade de outro Poder da República **influenciar a alocação orçamentária**. A tese daquele autor ocorre no contexto da “constitucionalidade da impositividade das emendas parlamentares ao orçamento” (p. 9) e analisa a (grifei):

(...) discussão sobre o papel do Legislativo no processo de planejamento e orçamento públicos, sob a perspectiva de que **a impositividade das emendas parlamentares ou a sua equiparação às prioridades da Administração, implicaria quebra da harmonia entre os poderes**.

A afirmação na sequência aponta para a possibilidade de se “alterar a própria conformação das políticas públicas que serão executadas pelo Governo, e que dependem da execução das despesas fixadas nos orçamentos” (p. 9).

Ora, tal situação em alguma medida pode ser tida como semelhante àquela protagonizada pelo Poder Judiciário na emissão de decisões judiciais que impactam o

orçamento público. Ao deliberar pela responsabilidade de a Administração Pública satisfazer direitos reclamados por terceiros, como é o caso da tese de repercussão geral julgada no RE 760.931, a Justiça brasileira, em uma análise preliminar, poderia sofrer a alegação de que está a prejudicar o equilíbrio institucional público (em linha ao disposto pela teoria da separação entre os poderes) e a função alocativa do orçamento.

Entretanto, e sem desconsiderar as ponderações preliminares acima, a teoria da separação dos poderes tem sua origem relacionada a contexto verificado em séculos passados e que não se verifica atualmente. A lição do clássico autor Montesquieu sobre uma rígida segregação dos papéis estatais, desenvolvida antes mesmo da Revolução Francesa, prestigiou, face um Estado que até então não se submetia a controle externo Legislativo (muito menos ao controle popular), as liberdades individuais (Rebouças, 2014, p. 52).

Dito isto, o princípio do planejamento público é mandamento a ser observado por toda a máquina pública e seus representantes, e não apenas pelo Poder Executivo. O exercício do poder estatal, feito em nome do público, abrange **toda** a ação coletiva pública, visando aos objetivos fundamentais do Estado brasileiro constitucionalmente estatuídos. Esta ação tanto pode ser iniciada por um dos tradicionais três Poderes, quanto provocada pelos cidadãos e outras instituições de controle, como o Ministério Público e o Tribunal de Contas.

Assim como as emendas orçamentárias, a condenação judicial de entes públicos com impacto orçamentário e materializada pelos institutos do Precatório e da Requisição de Pequeno Valor (há ainda a denominada “judicialização das políticas públicas”, tema que foge ao escopo desta pesquisa), também se demonstra “legítima e prevista em sede constitucional” (Rebouças, 2014, p. 23), não sendo igualmente possível “subtrair o papel” do Judiciário.

Logo, a visão tradicional do planejamento que “produz compreensões prévias que influenciam a doutrina e a aplicação do direito”, privilegiando o “caráter centralizador e autoritário” do Poder Executivo (Rebouças, 2014, p. 65), não merece guarida pelo atual sistema

jurídico-constitucional. O que se impõem são as necessárias comunicação e planejamento entre as instituições públicas. Em outras palavras, harmonia. Conclui o autor (grifei):

É de se ver, por oportuno, que **o Judiciário, ao decidir sobre a alocação de recursos orçamentários para garantir direitos sociais, por exemplo, acaba alterando a programação de despesas traçadas pelo planejamento público.** Equivale, portanto, a uma impositividade (pela via da sentença) à execução de determinado dispêndio.

(...)

Assim, não há como negar que a **generalização de decisões judiciais que alterem a destinação das despesas orçamentárias** aprovadas pelo Legislativo é um **fator de mudança dos parâmetros iniciais do planejamento**, o que **exige, ainda mais, o diálogo institucional entre os Poderes**, que isso implique a utilização de argumentos de política pelo Judiciário. (Rebouças, 2014, p. 80)

A partir do acima exposto, observa-se o caráter indispensável do diálogo orçamentário-institucional entre os múltiplos atores de um Estado Democrático de Direito. Interação esta que inclui agentes não-estatais e que introduz o tema dos ecossistemas orçamentários.

2.2 Ecossistemas Orçamentários

A expressão “ecossistema” faz remissão à Biologia e por isso, em uma primeira análise, poderia causar estranhamento quanto à sua utilização pela análise orçamentária. Tal, todavia, não é o entendimento de Giacomoni (itálico no original, negrito acrescido):

No estudo do orçamento público, tão importante quanto as questões conceituais e de estrutura são os aspectos ligados ao seu processo, à sua **dinâmica**. O documento orçamentário, apresentado na forma da lei, caracteriza apenas um momento de um **processo complexo**, marcado por etapas que foram cumpridas antes e por etapas que ainda deverão ser vencidas. É o **desenrolar integral desse processo** que possibilita ao orçamento cumprir seus múltiplos papéis e funções.

Inicialmente, é útil buscar a compreensão tão precisa quanto possível de alguns termos, especialmente *processo* e *sistema*. Expressões correntes no âmbito da biologia ajudam a clarear essas questões: a *anatomia*, por exemplo, lida com as estruturas demonstrando *como é constituído o ser vivo*, já a *fisiologia* lida com a dinâmica, evidenciando *como funciona* o ser vivo e suas partes, Exemplificando: o *sistema digestivo* determina de que forma deve dar-se o *processo digestivo*, isto é, o funcionamento da digestão. Pode-se associar, pois, *sistema* a “estrutura” e *processo* a “funcionamento”. (Giacomoni, 2012, p. 210)

Observa-se na citação supra que o autor destaca a não redução do orçamento público a um documento formal único, o que é coerente com a complexidade do tema e suas múltiplas repercussões nas esferas sociais, econômicas, culturais, etc. Faz-se necessário, portanto, a análise da Lei de Meios para além dos processos normativos, documentais e quantitativos.

Na sequência à lição aposta, entretanto, encontra-se uma visão restrita a funções administrativas e seus respectivos documentos, as quais não contemplam a devida dinâmica que ocorre na realidade fática. Prossegue o eminente professor (grifei):

O documento orçamentário (a lei do orçamento com seus anexos) é a expressão mais clara que se pode denominar de sistema orçamentário. Ao contrário do que acontecia no passado, hoje o orçamento deve ser visto como parte de um **sistema maior**, integrado por **planos e programas** de onde saem as definições e os elementos que vão possibilitar a própria elaboração orçamentária. (Giacomoni, 2012, p. 211)

Há, dessa maneira, a delimitação teórica de um sistema orçamentário burocrático, no sentido weberiano de prever e formalizar todas as etapas de determinado processo alocativo da Administração Pública. Não se pode deixar de avaliar tal viés como, salvo melhor juízo, incompleto: a evolução institucional recente, tanto na experiência nacional quanto na internacional, demonstra o surgimento, a mutação, a exclusão e a junção de vários atores e movimentos socioeconômicos na interação orçamentária.

Nessa linha, o “ecossistema orçamentário” faz referência a modelo que analisa o sistema orçamentário enquanto semelhante ao ecossistema na Biologia, porém de forma diferente da acima exposta. Considerando os contextos de países em desenvolvimento, “onde processos democráticos e instituições formais de controle podem ser de alguma forma frágeis e não efetivas” (IBP, 2016, p. 3), demonstra-se não apenas a interdependência de múltiplos atores para a persecução de suas funções típicas, como também a **necessidade de todos para manter o sistema “saudável e equilibrado”** (IBP, 2016, p. 4).

Portanto, razoável é afirmar que o estudo do controle efetivado através de eleições, instituições formais e setores sociais não consegue captar a forma como a *accountability* orçamentária ocorre na realidade. Apesar de semelhante à questão dos pesos e contrapesos do Direito Constitucional, o ecossistema orçamentário trabalha uma visão mais ampla da *accountability* (não a excluindo), abrangendo não apenas aspectos legais e não formalizados, mas também a oportunidade de interação entre o máximo número de atores sociais ou institucionais.

Em abreviada síntese, tal ecossistema constitui-se numa espécie de bioma formado pelo conjunto de leis e instituições orçamentárias. Neste bioma interagem agentes humanos e vetores variados, como, dentre outras, forças políticas, sociais e econômicas, até que seja alcançado o equilíbrio – o qual, por sua vez, não é estático, mas dinâmico.

Albano e Craveiro (2015), por sua vez, utilizam o termo ecossistema “para referenciar este ambiente (ou rede) de atuação entre os governos e a sociedade” (p. 19). Pautam sua aplicação a fim de destacar as “múltiplas e variadas relações entre fornecedores, usuários, dados, infraestrutura material e instituições”. Ademais, demonstram que o estudo da seara dos ecossistemas orçamentários permite “maior potencialidade de exercício de transparência e maior controle pela sociedade dos atos dos governos” (p. 26), a despeito de a sociedade, a partir dos dados obtidos e da análise realizada pelo estudo acima, possivelmente estar “pouco interessada pelo tema” (p. 26).

A figura a seguir procura demonstrar a clareza e a abrangência das informações trabalhadas pelo modelo.

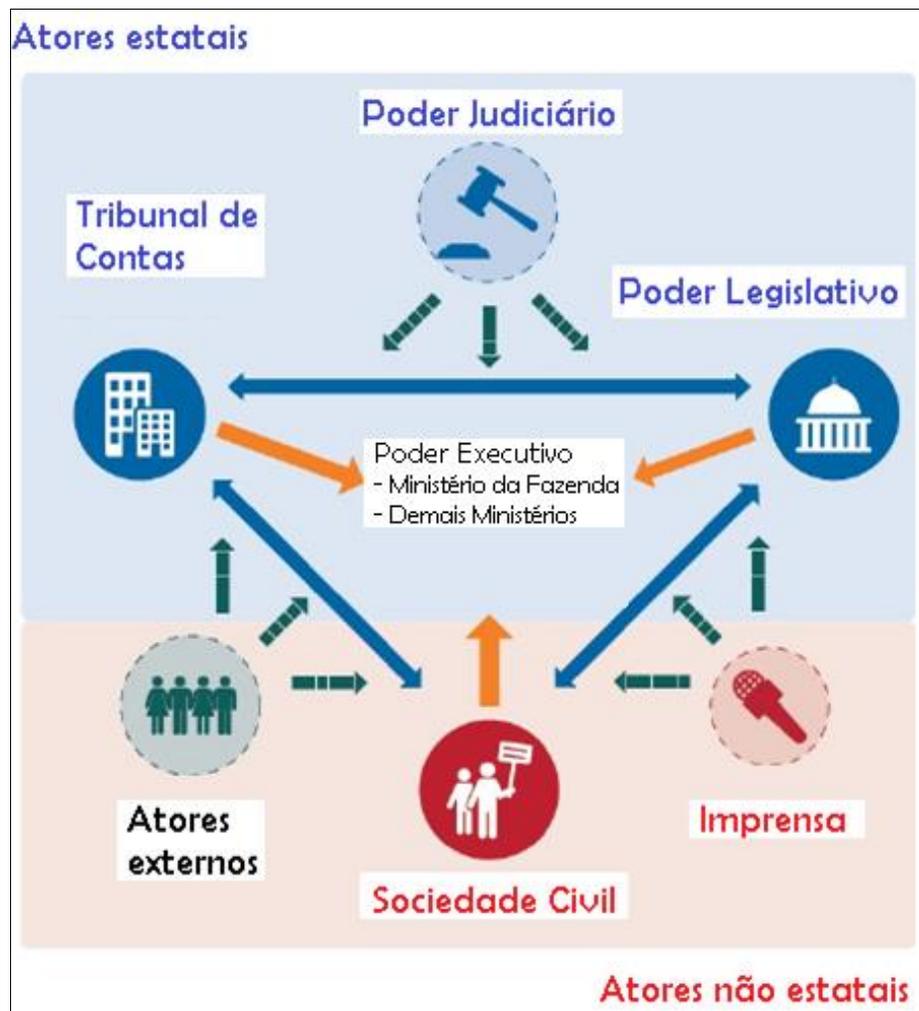


Figura 1 – A *Accountability* do Ecosistema Orçamentário.

Fonte: Adaptado de IBP, 2016, p. 16.

Quanto à questão dos débitos judiciais decorrentes de contratos de terceirização, à luz da teoria dos ecossistemas orçamentários, vários atores podem ter sua atuação explorada. De um lado, os Poderes Executivo e Legislativo participam ativamente da elaboração de normas, especialmente da Lei de Licitações e Contratos, assim como do dimensionamento das rubricas destinadas ao atendimento de Precatórios e Requisições de Pequeno Valor no processo legislativo orçamentário. De outro, observa-se o papel do Poder Judiciário, mais especificamente da Justiça Trabalhista e do Supremo Tribunal Federal, na direção de se apontar lacunas e condenar (ou absolver) a Fazenda Pública na relação Estado-Empresa-Trabalhador terceirizado.

Não menos importante é o reconhecimento dos atores externos, notadamente as empresas de terceirização de mão-de-obra, os trabalhadores afetados em seus direitos trabalhistas e sindicatos (patronais, inclusive).

A sociedade civil, por sua vez e em tese, tem interesse na prestação de contas e na responsabilização dos recursos subtraídos da coletividade que são dedicados aos débitos judiciais como um todo, e não apenas aqueles gerados pela relação trabalhista entre a Administração Pública e as empresas e respectivos funcionários. Como já afirmado na Contextualização, os valores registrados, processados e aprovados na Lei Orçamentária para a satisfação de direitos reclamados em juízo poderiam ter sido alocados em áreas estratégicas para um maior nível de bem-estar social. O conhecimento claro e detalhado desses montantes é interesse legítimo da sociedade civil democrática, a fim de que possa exercer apropriadamente sua participação e influência no ecossistema orçamentário.

Destaque ainda é conferido à Imprensa, isto é, espaços deliberativos não governamentais, que englobam não apenas meios tradicionais de comunicação, como também blogs e redes sociais que levam ao conhecimento do público e discutem fatos e análises de interesse coletivo. Dessa maneira, pode-se refletir se a mídia dedica espaço para a busca por informações, divulgação em uma linguagem acessível, análise e questionamento da contradição decorrente dos débitos judiciais dos entes públicos no Brasil, a saber, quando quem legisla é condenado por observar (ou não) as normas que estabelece de maneira direta e explícita.

As multiformes interações entre as partes acima descritas revelam, reitera-se, caráter muito mais amplo que o modelo jurídico-constitucional de pesos e contrapesos, referente ao equilíbrio entre os Poderes. Para além das tradicionais instituições que participam do processo legislativo orçamentário, existem atores e papéis muitas vezes não formalizados e que nele deveriam ser demonstrados ou representados, dada sua capacidade de mobilização de recursos coletivos.

A principal atuação observada na figura anterior a ser analisada no presente trabalho será a relativa ao Poder Judiciário. Considerando a independência deste e a força da coisa julgada, com reflexos patrimoniais para as partes processuais, pode-se avaliar, conforme já consta dos objetivos da pesquisa enunciados na Contextualização, (i) em que medida tal Poder considera (ou não) os efeitos orçamentários de suas deliberações, (ii) bem como, havendo decorrências na peça orçamentária, se há detalhamento ou descrição analítica desses efeitos, em linha aos princípios do planejamento público e da transparência orçamentária.

Nesse contexto, a representação das matérias orçamentárias da questão advinda dos débitos judiciais dos entes públicos nacionais face os contratos de prestação de serviços terceirizados é ponto que merece específico tratamento.

2.3 Representações Orçamentárias

Prévia à discussão, quanto às representações orçamentárias na esfera federal, tem-se o instituto da representação política. Estreito é o vínculo entre esta e a democracia moderna (grifei):

Ao invés de supor que todo cidadão vai participar diretamente das decisões do Estado, os regimes democráticos modernos vão dar aos cidadãos o direito de eleger representantes e controlar o modo como estes exercem o poder em seu nome. Desse modo, em tese, poderiam ser escolhidas pessoas mais preparadas e interessadas em se dedicar aos assuntos públicos. **São necessários, então, mecanismos de eleição que espelhem a vontade popular, de informação do modo como a representação é exercida e de acompanhamento das atividades e posicionamentos do representante.** (BRASIL, 2017, p. 13)

Para ser bem estruturado, esse instituto da representação democrática, importante para o equilíbrio institucional de qualquer Estado Democrático de Direito, deve conter não apenas procedimentos claros e organizados quanto à seleção dos representantes pelos representados. Como

visto, observam-se fundamentais os “mecanismos de informação”, para transparecerem as ações realizadas em nome da coletividade, como também os “mecanismos de acompanhamento”, em prol da coerência dos interesses das partes – em outras palavras, para que o interesse público seja de fato aquele perseguido pelos representantes.

Logo, o termo representação apresenta-se polissêmico. O primeiro sentido trata do instituto acima dissertado, o qual permite a alguns o exercício do poder estatal em nome dos cidadãos. O segundo sentido refere-se à maneira como são explicitados aos representados os feitos dos representantes. Daí dizer que os dois últimos mecanismos descritos na citação supra têm relação direta com a **demonstração dos atos e fatos de responsabilidade da Administração Pública em todas as suas funções, inclusive a judiciária.**

Neste segundo sentido é que se insere a representação orçamentária ora versada. Segundo Pederiva, Marcelino e Rennó (2009), o orçamento público “nada mais é do que o instrumento central de coordenação do sistema político, afetado por ordenamentos institucionais e interesses dos atores envolvidos” (p.1). Ao citarem Davis, Dempster e Wildavsky, apontam a peça orçamentária como “mecanismo de convergência das expectativas coletivas, capaz de formalizar e expressar em um denominador comum monetário a variedade dos interesses em jogo” (p. 2). Prosseguem os autores brasileiros (grifei):

Assim, os outputs – resultados – orçamentários específicos das disputas e o grau de conflito em torno das categorias classificatórias permitem inferências sobre o campo político e a qualidade da democracia. A **ausência de contestação**, quanto às categorias classificatórias empregadas do orçamento público e **às distribuições de valores efetivamente realizadas** entre elas, **pode significar tanto a estabilidade da representação**, isto é, a aceitação generalizada da legitimidade dessa representação do mundo social, pelos concorrentes no campo político, **quanto a imposição dessas categorias de cima para baixo, sem aberturas para processos de disputa política entre campos e projetos diversos.**

(...)

As **classificações e escolhas orçamentárias** representam o **ponto terminal de disputas de representação e legitimidade do exercício do poder político** no uso dos dinheiros públicos. (Pederiva, Marcelino e Rennó, 2009, p.7)

Tem-se, dessa maneira, que o tema das representações orçamentárias incide sobre os débitos judiciais da Fazenda Pública originários de questionamentos dos contratos administrativos de terceirização de mão-de-obra. É o que se procura explicar.

A uma, pelo simples fato de constituírem elementos que demonstram a subtração de recursos financeiros do Estado. **Tal qual qualquer despesa**, à exceção das previstas em lei como sigilosas (destaque-se, por período determinado), tais débitos devem ter sua origem e procedimentos franqueados ao conhecimento do cidadão. Volta-se à própria essência do orçamento público e da *accountability*, a qual abrange a satisfação de um direito dos representados e o cumprimento de um dever dos representantes. Sendo matéria estatal, excluem-se a privacidade e o sigilo. A Administração é pública e, **à luz do princípio constitucional da publicidade** e da imperativa transparência orçamentária, públicas devem ser suas receitas e despesas.

A duas, porque os débitos judiciais dizem respeito a recursos públicos cuja **subtração fora causada, em tese, pelo próprio Estado**. Conhecer, analisar, comparar e criticar, ações percebidas em diversas outras áreas do Estado Democrático de Direito (como saúde, educação e infraestrutura), também devem ser aplicadas sobre o **conteúdo** de Precatórios e Requisições de Pequeno Valor. Se por um lado são recursos de saída inquestionável no plano jurídico, em atendimento aos princípios da coisa julgada e da segurança jurídica, por outro, envolvem informações de natureza pessoal. Ainda que estas últimas possam ser excepcionalmente subtraídas ao conhecimento popular, são valores inseridos em contextos institucionais e normativos passíveis de análise crítica coletiva. Análise esta que, por sua vez, pode vir a constituir mecanismo não só de **prevenção e redução de gastos futuros** como também de **técnica legislativa**, em uma perspectiva de otimização desses processos alocativos e das peças orçamentárias.

Conclui-se assim que, para possibilitar o conhecimento, a análise e os eventuais questionamentos, a partir do contido no parágrafo anterior, fundamentais são as representações orçamentárias. Em outras palavras, o modo como os gastos públicos com débitos judiciais, e mais especificamente aqueles advindos dos contratos administrativos de terceirização, são demonstrados e justificados, pelos órgãos que lidam com essas matérias, em especial pelo Poder Judiciário?

No caso brasileiro, todos os Poderes da República lidam com informações relativas à alocação de recursos públicos. O Poder Executivo recebe do Poder Judiciário os dados (qualitativos e quantitativos) dos processos como parte processual ou como gestor financeiro-orçamentário da União. Também no Executivo, após a consolidação desses e outros dados, ocorre a elaboração e o encaminhamento da proposta orçamentária para o Poder Legislativo (Constituição Federal, artigo 165, *caput*).

O Poder Legislativo, por ser o *locus* constitucional de discussão e definição do processo orçamentário, é o espaço onde dados econômicos, sociais, financeiros e orçamentários, dentre outros, são considerados e avaliados pelos parlamentares, os representantes da população. Emendas podem ser inseridas, normas elaboradas e medidas de controle iniciadas de maneira a influenciar os montantes destinados aos débitos judiciais e às causas que lhes originaram, nos termos do Título IV, Capítulo I, Seção IX, e do §2º do artigo 166 da Constituição de 1.988.

Finalmente, no Poder Judiciário reside a constituição desses valores, mediante decisões judiciais, sua consolidação e, reiniciando o ciclo, o envio das informações pertinentes ao Poder Executivo. Cumpre destacar que os tribunais deliberam sobre processos originados da chamada primeira instância, caso haja recurso (Constituição Federal, artigo 108, inciso II, no caso da União). Não havendo solução para o conflito, as partes podem se socorrer dos tribunais superiores (Constituição Federal, artigos 105, inciso III, e 111-A, §2º) e, finalmente, do Supremo Tribunal Federal (Constituição Federal, artigo 102, inciso III).

Em outras palavras, constata-se que a representação está espalhada em todos os Poderes, na medida em que estes são legitimados para atuar em nome do Estado e da coletividade. Isso posto, avaliar **como o Poder Judiciário decide demandas que impactam o orçamento público** pode configurar ação de potencial importância para o aperfeiçoamento do próprio Estado Democrático de Direito e das formas de atuação dos seus cidadãos.

Dessa maneira, o acompanhamento e a análise dos julgamentos que estabelecem débitos judiciais para o Poder Público são ações que podem contribuir para o desenvolvimento da gestão pública. O conteúdo e a contextualização do orçamento público pelos juízes refletem informações a serem utilizadas posteriormente tanto pelo administrador público quanto pelo legislador e até mesmo por outros juízes, em linha ao caro tema da harmonia entre os Poderes. Ao eleitor, por sua vez, também é franqueada a análise, considerando que a Carta de 1.988 definiu em seu artigo 93, inciso IX, o dever de transparência nas decisões originadas do Poder Judiciário (grifei):

IX – todos os julgamentos dos órgãos do Poder Judiciário serão **públicos**, e **fundamentadas todas as decisões**, sob pena de nulidade, podendo a lei limitar a presença, em determinados atos, às próprias partes e a seus advogados, ou somente a estes, em casos nos quais a preservação do direito à intimidade do interessado no sigilo não prejudique o interesse público à informação.

2.4 O Recurso Extraordinário no Direito Brasileiro

Breve adendo deve ser feito para, previamente à apresentação da metodologia utilizada e à descrição dos dados, dispor sobre o papel do denominado Recurso Extraordinário no Direito Brasileiro. Conforme figura sobre o ecossistema orçamentário previamente exposta, tal espécie de recurso judicial pode ser representada pela incidência de ações do Poder Judiciário sobre o Poder Executivo.

Novamente fazendo remissão à Constituição de 1.988, observa-se nesta a previsão originária de tal instituto (grifei):

Art. 102. Compete ao **Supremo Tribunal Federal**, precipuamente, a guarda da Constituição, cabendo-lhe:

(...)

III - julgar, mediante recurso extraordinário, as causas decididas em única ou última instância, quando a decisão recorrida:

- a) contrariar dispositivo desta Constituição;
- b) declarar a inconstitucionalidade de tratado ou lei federal;

c) julgar válida lei ou ato de governo local contestado em face desta Constituição.

d) julgar válida lei local contestada em face de lei federal.

(...)

§ 3º No recurso extraordinário o recorrente deverá demonstrar a **repercussão geral das questões constitucionais discutidas no caso**, nos termos da lei, a fim de que o Tribunal examine a admissão do recurso, somente podendo recusá-lo pela manifestação de dois terços de seus membros.

Tem-se como inerente à continuidade dessa espécie recursal, portanto, a existência de “repercussão geral das questões constitucionais discutidas no caso”. Dessa maneira, o constituinte permitiu ao Supremo Tribunal Federal a utilização desse mecanismo, no sentido de evitar o recebimento de processos tidos por não relevantes, os quais poderiam sobrecarregar desnecessariamente aquela Corte e o aparato judicial como um todo.

O próprio STF, aliás, em seu Glossário Jurídico, disponível na Internet (BRASIL, STF, 2017a), apresenta a definição de repercussão geral nos seguintes termos (grifei):

Instrumento processual que possibilita ao Supremo Tribunal Federal selecionar os Recursos Extraordinários que serão analisados, de acordo com os **critérios de relevância jurídica, política, social ou econômica**. O uso desse filtro recursal resulta numa diminuição do número de processos encaminhados ao STF, uma vez que, constatada a existência de repercussão geral, a Corte analisa o mérito da questão e **a decisão proveniente dessa análise será aplicada posteriormente pelas instâncias inferiores, em casos idênticos**.

Devido à decisão incidente sobre esse recurso refletir sobre as “instâncias inferiores, em casos idênticos”, a partir de “critérios de relevância jurídica, política, social ou econômica”, maior ainda é sua relevância quanto ao acompanhamento pela sociedade, especialmente no caso dos débitos judiciais.

A partir do dissertado no tópico anterior, processos judiciais que constituirão despesas no orçamento público podem conter informações necessárias para a visualização de parte do ecossistema orçamentário federal. Reforça-se, portanto, a seleção de um recurso com relevância tal que, nos dizeres da Presidente do STF no início da sessão de julgamento do Recurso

Extraordinário nº 760.931, sua solução seria estendida para outros “quase cinquenta mil processos sobrestados no Brasil” (BRASIL, STF, 2017b, 4min).

2.5 Objetivos e Metodologia utilizada

Retomando a Contextualização, a seguinte Questão de Pesquisa guia a presente pesquisa: **que argumentos orçamentários impactaram a decisão do Supremo Tribunal Federal no Recurso Extraordinário nº 760.931?**

Tem-se como objetivo geral analisar a maneira pela qual o Poder Judiciário empregou representações orçamentárias na decisão do Recurso Extraordinário nº 760.931. São objetivos específicos: verificar a utilização de argumentos correlatos ao planejamento público e a ecossistemas e representações orçamentários; identificar os argumentos orçamentários utilizados pelas partes processuais e pelo STF no Recurso Extraordinário (RE) nº 760.931; e analisar qualitativamente os argumentos orçamentários contidos na narrativa judicial do processo selecionado.

Para alcançar os objetivos delineados optou-se pela realização de estudo descritivo de caso, de caráter qualitativo. A revisão bibliográfica já realizada e a análise das manifestações das partes processuais e dos onze Ministros do STF, no caso estudado, **destacam os argumentos orçamentários.**

O decidido no RE 760.931 pode acarretar, cumpre dizer, relevante impacto econômico nos entes públicos nacionais e em suas respectivas políticas públicas. Prova disso é que, além da autora do recurso (a União), solicitaram ingresso como *amicus curiae* (“amigos da corte”, pessoa ou entidade estranha à causa cujo intuito é colaborar com o tribunal na solução do caso), entidades representativas de órgãos e entes estaduais ou municipais (BRASIL, STF, 2017b).

Na qualidade de amigos da corte, tiveram seu ingresso autorizado seis instituições. Considerando tal quantidade, a análise da participação de cada uma será restrita à respectiva sustentação oral e à pertinência desta com o enfoque metodológico proposto, a fim de que outras questões, matérias ou manifestações no processo não prejudiquem a objetividade do trabalho.

Também preliminarmente, registre-se que o processo analisado não se encontra transitado em julgado à época da elaboração da presente pesquisa. Esta condição, entretanto, não constitui fator impeditivo para o prosseguimento do estudo. Isso porque o julgamento foi encerrado, com a proclamação de votos por todos dos onze Ministros e a fixação da tese já citada. Pendente para o encerramento processual, restam o encaminhamento dos votos escritos dos Ministros para consolidação e elaboração do Acórdão oficial respectivo. Igualmente, trâmites outros na Secretaria do STF serão realizados, porém **sem alterar** o resultado do julgamento.

Com a decisão proferida, pode-se avançar na descrição dos dados, obtidos em **sessões públicas de julgamento no Plenário do STF** (realizadas nos dias 2, 8 e 15 de fevereiro, no dia 30 de março e 26 de abril de 2017), as quais foram devidamente gravadas, publicadas e disponibilizadas na Internet pelo próprio tribunal em seu canal no *site* YouTube (<https://www.youtube.com/user/STF>). Todas as citações diretas são transcrições realizadas pelo próprio pesquisador e estão referenciadas pelo tempo decorrido dessa gravação pública.

Espera-se que, do levantamento feito, resultem argumentos orçamentários relevantes no processo selecionado, diante do potencial impacto orçamentário-financeiro da decisão sobre os entes públicos brasileiros e da reprodução desses argumentos em outras decisões. Tal expectativa geral desdobra-se nas seguintes hipóteses: as partes processuais e o STF consideraram princípios e argumentos orçamentários no processo selecionado; as representações orçamentárias verificadas no julgamento adequam-se ao princípio do planejamento público e ao ecossistema orçamentário nacional; e os argumentos orçamentários foram essenciais para o deslinde do RE 760.931.

3 SUJEITOS PROCESSUAIS E ARGUMENTOS ORÇAMENTÁRIOS

Ato primeiro do julgamento, o Relatório do Recurso Extraordinário (RE) foi exposto pela Relatora original, Ministra Rosa Weber, resumindo o objeto da controvérsia e a decisão judicial questionada pela União, proferida anteriormente pelo TST. Em suma, tratou-se do resumo do processo até sua entrada no STF, não havendo argumentos orçamentários nessa exposição inicial. Após, as partes adiante defenderam suas teses.

3.1 Advocacia-Geral da União

Representando a União e autora do RE, a Advocacia-Geral da União iniciou sua participação destacando que o tema é “relevantíssimo não apenas para a União, como para todo o poder público” (BRASIL, STF, 2017b, 23min). Destacou que “existem em curso atualmente cerca de 58.000 (cinquenta e oito mil) processos, além dos 50.000 (cinquenta mil) processos sobrestados mencionados pela Presidente”. Afirmou que, considerando um “custo médio de R\$15.000,00 (quinze mil reais), podem significar um **impacto econômico somente para a União de cerca de R\$870 (oitocentos e setenta) milhões de reais**”.

3.2 “Amigos da corte”

Na qualidade de primeiro “amigo da corte” a se pronunciar, o Estado de São Paulo procurou “chamar a atenção para alguns aspectos de ordem mais geral” (BRASIL, STF, 2017b, 35min). Pôs em relevo a questão da segurança jurídica e existência de decisão prévia sobre o mesmo tema, a saber, a ADC 16-DF. Esta, defendeu aquela unidade federativa, excluiria todas as outras interpretações que não o afastamento da “responsabilidade da Administração Pública”, nos termos do §1º do artigo 71 da Lei de Licitações. Referindo-se ao contexto histórico da origem desse parágrafo, citou o propósito de então, que era afastar a responsabilidade do poder público, quanto

aos encargos da contratada (41min). Caso assim não fosse, a decisão **oneraria os contratos e, por decorrência, o próprio contribuinte**.

Também na qualidade de “amigo da corte”, mas representando os Municípios brasileiros, a Associação Brasileira das Secretarias de Finanças das Capitais Brasileiras destacou o **impacto financeiro**. Registrou a existência de **crecentes “valores”** (52min) **a impactar as finanças municipais e seus orçamentos**. Alegando que, dentre outros, a exigência da fiscalização pelo Estado dos deveres da contratada **aumentaria os custos do contrato**, registrou que o “Poder Público neste país se tornou nesses casos a seguradora universal de obrigações trabalhistas, e isso vai atingir um **nível de insuportabilidade no plano do orçamento**” (1h).

A Associação acima também defendeu a tese segundo a qual “o interesse do trabalhador tem prevalecido não só por prioridade, mas por exclusividade”. Ato seguinte, questionou “**quem paga a conta**”, afirmando ser “**o orçamento público, em detrimento de outros interesses, que são públicos e sociais**” (1h01min). Solicitando que a corte estabeleça parâmetros razoáveis na solução processual, afirmou que “a colocação dos Municípios” se dá diante de “grave quadro processual, judiciário, **orçamentário**, operacional” (1h02min).

A Federação Nacional das Empresas de Serviços e Limpeza Ambiental, por sua vez, elencou como principal argumento de sua participação o “**pagamento a destempo**” (1h05min) pela Administração, questão que não estaria registrada nos autos e que envolve o prazo considerável entre a prestação dos serviços e o efetivo pagamento pela contratante. Esse atraso no pagamento pelos entes públicos estaria a causar dificuldades financeiras nas empresas de terceirização e a motivar o surgimento de direitos trabalhistas não cumpridos. Mencionou como exemplo, porém sem especificar, a existência de empresas no Estado do Rio de Janeiro que estariam prestando serviços na atualidade com valores em atraso e à espera do atendimento de **restos a pagar** desde 2014.

3.3 Procuradoria-Geral da República (PGR)

Em sua participação, o representante do órgão máximo do Ministério Público Federal apresentou argumentos restritos aos direitos constitucional, administrativo e do trabalho. Arguiu questões relativas à responsabilidade subsidiária da Administração Pública por encargos trabalhistas gerados pelo inadimplemento de empresa prestadora de serviço e, dentre outros, opinou pela responsabilidade estatal por ato omissivo danoso a direito de terceiro.

Este posicionamento jurídico, caso atendido pelo tribunal, levaria à assunção de valores e verbas administrativas pelo Poder Público contratante. Ou seja, constituiu uma atuação orçamentariamente desfavorável à Fazenda Pública e sem a indicação explícita desse impacto ou a menção aos valores levantados até então no julgamento.

Finda a participação da PGR, encerrou-se parte do julgamento relativa às últimas considerações das partes. Desse momento em diante, os Ministros passaram a expor seus votos para a solução do caso.

3.4 Ministros do STF

Apresentando seu voto (BRASIL, STF, 2017c, 03min), a Ministra Rosa Weber, relatora do processo, reconheceu a multiplicação de controvérsias e processos e perfilhou linha semelhante à realizada pela PGR, ou seja: enfatizou direitos dissociados diretamente de valores monetários, com argumentos orçamentários inexistentes, em uma tese desfavorável orçamentariamente à AGU e à Administração Pública.

A decisão do TST, atacada em sede recursal pela União, teria um caráter social e alimentar. Tal caráter, segundo a relatora, deveria se sobrepôr ao interesse público “meramente

secundário do ente público contratante” de não ser subsidiariamente condenado a pagar os débitos trabalhistas (14min).

Na sequência, o Ministro Luiz Fachin seguiu o voto da relatora, afirmando ser a conduta omissiva da Administração suficiente para a condenação da Administração. Igualmente inexistentes, na sua manifestação no Plenário, argumentos orçamentários.

Quanto ao Ministro Luís Roberto Barroso, votou em linha ao da ministra Rosa Weber. Citou, porém, a existência de **ônus financeiro** para os entes públicos (BRASIL, STF, 2017d, 26min), os quais, diante de condenações trabalhistas, são levados a estabelecer extensas normas e **estruturas para uma fiscalização alargada dos vínculos trabalhistas entre a contratada e todos os seus trabalhadores**.

Abrindo divergência, o Ministro Luiz Fux (45min) apresentou tese favorável à União. Tratou especial e enfaticamente do argumento levantado pela AGU, a partir do qual afirmou que:

(...) a responsabilidade subsidiária da União importa em somas que não estão só derruindo as finanças dos Estados como também da própria União. Foram anunciados números estratosféricos sobre essa responsabilidade que a Justiça do Trabalho, verificou-se, chancela (...) sem cuidados (48min).

Também inseriu no debate que, para a interpretação e solução do caso, deveria ser considerado o **princípio de deferência ao Poder Legislativo** (49min), considerando que **“foi intenção do Legislador excluir a responsabilidade subsidiária**, exatamente para evitar o descumprimento deste preceito que foi chancelado pelo STF”.

Na sequência, o Ministro Ricardo Lewandowski votou em linha com a Ministra Rosa Weber, também focando sua argumentação em temas outros que não o orçamentário. Da mesma maneira o julgador seguinte, o Ministro Gilmar Mendes.

O Ministro Marco Aurélio, de sua feita, aderiu à divergência iniciada pelo Ministro Luiz Fux. Destacando o princípio da legalidade, afirmou que o Poder Público tem atuado como se empregador fosse, e não contratante de empresa fornecedora de mão-de-obra (1h24min). Após o julgamento seria configurada uma situação, “a prevalecer o voto da relatora, **pior para a Administração Pública**” (1h25), sem, porém, explicitar qualitativamente sua argumentação – se social, administrativa, orçamentária ou juridicamente, dentre outras possibilidades.

Em sua participação, o Ministro Celso de Mello seguiu o voto da Ministra Rosa Weber, destacando argumentos de outros ramos do direito que não o financeiro.

Já o Ministro Dias Toffoli, concordando com os Ministros Luiz Fux e Marco Aurélio, votou pela aceitação do recurso da União, o que foi seguido pelo Ministro Gilmar Mendes, que justificou em breves considerações sua mudança de posição (BRASIL, STF, 2017e, 12min). Em ambas as manifestações, todavia, inexistente o emprego de argumentos orçamentários, ao tempo em que se prestigiou a dificuldade fático-operacional de a Administração Pública se defender judicialmente nos casos representados pelo processo em julgamento.

Décima a votar, a Ministra Carmen Lúcia reforçou argumentos jurídicos não orçamentários para se atender a demanda da União, segundo os quais a imputação de culpa só deve haver com a comprovação da falta de fiscalização. Logo, empatado o julgamento.

Finalmente, o Ministro Alexandre de Moraes, para além de argumento constitucional e administrativo – segundo o qual a responsabilidade civil objetiva do Estado, exceção prevista no artigo 37, §6º, da Constituição da República, é diferente da responsabilidade

civil contratual do Estado (BRASIL, STF, 2017g, 1h17min) – tratou da consolidação da responsabilidade da Administração por débitos de terceiros (1h32min). Para esse Ministro:

Permitir a responsabilidade indiscriminada do Poder Público por verbas trabalhistas é desestimular em sentido amplo a tão necessária cooperação com a iniciativa privada, tornando-a ainda menos atrativa em tempos de aguda recessão econômica e necessidade de modernização e eficiência da Administração Pública para que possa se direcionar para suas finalidades essenciais (1h33min).

Ato seguinte, mencionou a existência no ordenamento jurídico brasileiro de um **“duplo gasto do Poder Público para a mesma finalidade”** (1h34min), pois “além da taxa de fiscalização que já paga por essa contratação, haveria a necessidade [do Estado] de manutenção de setores específicos para a realização dessa tarefa [fiscalização contratual pelo Estado contratante], como se não houvesse terceirização, mas sim prestação direta de serviços”.

4 DESCRIÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS

No presente capítulo tem-se o propósito de comparar os dados apresentados no capítulo anterior com as expectativas iniciais, a fim de se avaliar a narrativa judicial da atual composição do STF e sua aderência a representações e argumentos orçamentários. Assim, pode-se analisar se a prática dos argumentos e das decisões judiciais brasileiras considera relevantes fatores do ecossistema orçamentário nacional e quais seriam esses fatores.

4.1 Princípios e argumentos orçamentários

Considerando o julgamento do RE 760.931 pelo STF, constatou-se a utilização de princípios e argumentos de ordem orçamentária. Primeiramente, a AGU levantou um potencial **“impacto econômico somente para a União de cerca de R\$870 (oitocentos e setenta) milhões de reais”** (BRASIL, STF, 2017b, 23min), enquanto o Estado de São Paulo defendeu que a exigência de uma fiscalização assaz abrangente dos contratos de terceirização **“oneraria os contratos e, por decorrência, o próprio contribuinte”** (BRASIL, STF, 2017b, 41min).

Também a Associação Brasileira das Secretarias de Finanças das Capitais Brasileiras (BRASIL, STF, 2017b, 52min) procurou demonstrar a existência de **“impacto financeiro”** no caso, com **“crescentes ‘valores’ a impactar as finanças municipais e seus orçamentos”**. Igualmente lembrou que, para evitar as decisões da justiça trabalhista, a maneira com que o Estado deveria passar a fiscalizar a contratada **“aumentaria os custos do contrato”**, em um contexto de **“nível de insuportabilidade no plano do orçamento”** (1h). Enfática em sua argumentação, questionou **“quem paga a conta”**, respondendo que é o **“orçamento público, em detrimento de outros interesses, que são públicos e sociais”** (1h01min). Finalizou sua participação tratando ainda do **“grave quadro processual, judiciário, orçamentário, operacional”** (1h02min) da atual Administração Pública brasileira.

Princípios e argumentos orçamentários também foram considerados pela Federação Nacional das Empresas de Serviços e Limpeza Ambiental, que mencionou a sistemática ocorrência de “**pagamentos a destempo**”, bem como a existência de “**restos a pagar**” da parte da Administração para com as empresas terceirizadas (BRASIL, STF, 2017b, 1h05min). Esta conduta orçamentária da contratante restaria por prejudicar a gestão financeira da contratada, acarretando a impossibilidade de se atender os direitos trabalhistas dos agentes terceirizados.

Já no bojo das manifestações do Plenário do STF, um primeiro argumento de ordem orçamentária, ainda que realizado de forma indireta, foi o proferido no voto do Ministro Luís Roberto Barroso, ao tratar do “**ônus financeiro**” que em via reflexa é imposto ao erário com condenações trabalhistas, as quais demonstram a necessidade de uma fiscalização com nível maior de estrutura e complexidade – em suas palavras, “**estruturas** para a fiscalização plena dos vínculos trabalhistas entre a contratada e os trabalhadores” (BRASIL, STF, 2017d, 26min).

Argumentação de natureza orçamentária mais veemente foi proferida pelo Ministro Luiz Fux, ao abrir divergência dos votos que o precederam. Afirmou que “**a responsabilidade subsidiária da União importa em somas que não estão só derruindo as finanças dos Estados como também da própria União. Foram anunciados números estratosféricos sobre essa responsabilidade que a Justiça do Trabalho, verificou-se, chancela (...) sem cuidados**” (BRASIL, STF, 2017d, 48min).

Ademais, o mesmo ministro pôs em destaque o “**princípio de deferência ao Poder Legislativo**”, considerando que “**foi intenção do Legislador excluir a responsabilidade subsidiária**” (BRASIL, STF, 2017d, 49min). Ora, o Poder Legislativo detém ligação com o orçamento, na medida em que este Poder possui papel central no processo orçamentário, tanto em sua aprovação quanto em sua fiscalização. Defendeu que, ao negar a responsabilidade subsidiária à Administração Pública na matéria, cujos impactos orçamentários têm se avolumado no decorrer dos anos, o Poder Legislativo já teria provisionado um mecanismo legal de proteção à Fazenda

Pública. Por esse motivo, tem-se que tal argumentação pode ser considerada de ordem orçamentária.

Entendimento semelhante foi proferido pelo Ministro Marco Aurélio, para quem, se houvesse o acolhimento do voto da ministra Rosa Weber, estaria a ser estabelecida uma situação orçamentariamente (infere-se do contexto) “**pior para a Administração Pública**” (BRASIL, STF, 2017d, 1h25min).

Finalmente, no voto do Ministro Alexandre de Moraes também se observa menção a argumento orçamentário. Ao abordar o desenvolvimento de complexa fiscalização sobre o contratado, questão já adiantada em votos anteriores, o ministro afirmou existir “**duplo gasto do Poder Público para a mesma finalidade**” (BRASIL, STF, 2017, 1h34min). Tal condição pode vir a ser contrária à própria razão de ser do orçamento público, pois a elaboração de peça específica de receitas e gastos intenta materializar o princípio do Planejamento Público, bem como promover a identificação dos pormenores da gestão, no sentido de com isso aumentar a eficiência e a racionalidade da organização e da aplicação de recursos estatais.

4.2 Representações orçamentárias, planejamento público e ecossistema orçamentário

Sobre a verificação da adequação das representações orçamentárias colacionadas no tópico anterior ao princípio do planejamento público e ao ecossistema orçamentário nacional, percebe-se igualmente resposta positiva.

A despeito do apertado resultado do julgamento, decidido apenas com o último voto, a tese proferida pelo Ministro Luiz Fux, e seguida por outros cinco de seus pares, apresentou traços do princípio do planejamento público. Ao abarcar em sua ponderação as “somadas que não estão só derruindo as finanças dos Estados como também da própria União”, considerou o julgador o

planejamento inicial do gestor público e demonstrou a participação dos três Poderes nesta engrenagem orçamentária.

A referência ao princípio da “deferência ao Legislativo” apenas veio a reforçar a linha de formação de um “modelo colaborativo de planejamento público” (Rebouças, 2014, p. 35), como já afirmado no segundo capítulo. Tangenciou-se, dessa maneira, o propósito **comum** das instituições estatais e seus agentes no desenvolvimento de uma Administração Pública mais eficiente.

Percebeu-se ainda a adoção de conceitos ligados ao modelo do ecossistema orçamentário, na medida em que se relatam efeitos das decisões proferidas pela Justiça Trabalhista e seus impactos não apenas sobre o Poder Executivo, como também sobre a Administração Pública como um todo, posto que todos os Poderes e esferas federadas contratam serviços de mão-de-obra terceirizada. Além disso, um aumento de gastos numa alocação específica afeta outros gastos possíveis.

A participação do Ministro Marco Aurélio, no sentido de que determinado tipo de decisão poderia piorar a situação da Administração, por sua vez, revelou consideração quanto à influência dos impactos orçamentários de decisões emanadas do Poder Judiciário.

4.3 Argumentação orçamentária e o deslinde do RE 760.931

A partir dos dois tópicos anteriores, tem-se igualmente atendida a expectativa de que os argumentos orçamentários foram essenciais para o deslinde do RE 760.931.

Referências aos impactos orçamentários em desfavor dos entes públicos, decorrentes de determinada interpretação da responsabilidade subsidiária da Administração

Pública em face do inadimplemento da empresa contratada, quanto aos encargos trabalhistas de seus empregados, foram enfatizadas na tese vencedora e reforçadas por outros ministros.

Cabe reiterar o importante registro, todavia, do apertado placar do julgamento, decidido apenas por um voto. Ademais, muitas das intervenções processuais, a exemplo do parecer do Ministério Público Federal e dos votos de vários Ministros, desconsideraram as questões orçamentárias. Deve, assim, ser considerado o caráter dinâmico da jurisprudência: ela pode transitar entre posições ora gravosas, ora não, para com o orçamento público nacional, mesmo quando desconsidere de forma mais explícita as questões orçamentárias.

CONCLUSÃO

O presente estudo descritivo de caso examina a questão orçamentária à luz da participação do Poder Judiciário, mediante a justificação das decisões com impacto orçamentário, assim como dos argumentos empregados em esfera típica (ou finalística) dos processos judiciais. Para tanto, prima por analisar o princípio do planejamento público e aspectos teóricos ligados às representações orçamentárias e ao ecossistema orçamentário nacional.

Nesse contexto, delimitou-se a pesquisa à temática do questionamento judicial das verbas trabalhistas decorrentes de contratos de terceirização de mão-de-obra realizados pela Administração Pública. O Recurso Extraordinário nº 760.931, julgado pelo STF no primeiro trimestre de 2017, foi selecionado por configurar tese de repercussão geral – afinal de contas, a decisão final, por impactar dezenas de milhares de outros processos semelhantes, envolve as finanças públicas governamentais de todas as esferas político-administrativas.

Dito isto, a análise das sessões de julgamento, acompanhando o teor da narrativa judicial, permitiu a identificação de argumentos de natureza orçamentária, apresentados pela Advocacia-Geral da União, por outros sujeitos processuais que não as partes e pelos Ministros julgadores. Em outra ponta, foram identificados argumentos de ordem indireta ao orçamento, por tratarem precipuamente de questões da estrutura administrativa do Estado, mas condicionadas ao seu correspondente suporte material financeiro e viabilidade fiscal. Também se verificaram intervenções que não recorreram a argumentos orçamentários.

Ademais, com a metodologia proposta, verificou-se que a participação do Poder Judiciário no ecossistema orçamentário nacional, especificamente quanto ao RE nº 760.931, foi acompanhada da prevalência de argumentos orçamentários favoráveis à Fazenda Pública. Restou vitoriosa a tese segundo a qual a existência de direitos trabalhistas não atendidos, relativos aos empregados da empresa contratada pela Administração Pública, não devem ser transferidos

“automaticamente” ao Poder Público, “seja em caráter solidário ou subsidiário”, conforme legislação prévia.

Não fosse a linha acima a adotada pela Suprema Corte brasileira, gravosos recursos orçamentários continuariam a ser alocados para o atendimento de milhares de decisões judiciais proferidas em todo o território nacional em desfavor das diversas pessoas jurídicas de direito público (União, Estados, Distrito Federal, Municípios, autarquias, fundações públicas, etc.)

Por outro lado, ressalte-se que cinco outros Ministros defenderam tese contrária. Tal posicionamento jurídico, à exceção de um Ministro, não se utilizou de fundamentos orçamentários ou financeiros, o que pode vir a ser agravado em processos futuros, em uma nova composição do STF. A configuração dinâmica da jurisprudência pátria, inclusive quanto à relevância judicial desses argumentos, constitui-se assim em fonte de riscos orçamentários desfavoráveis à Fazenda Pública. Mais grave ainda é a possibilidade de que não sejam ponderadas explicitamente as questões orçamentárias nas decisões judiciais, o que pode colocar em risco a sustentabilidade desse ecossistema.

As considerações acima permitem apontar para a oportunidade de novas pesquisas, especialmente ao tempo da transcrição oficial das intervenções processuais. Esforços adicionais poderão ser dedicados a estudar mais características e processos deste (pouco divulgado) campo do enfoque nos ecossistemas orçamentários, e quiçá se estendendo a processos de natureza administrativa e tributária, a fim de contribuir para o avanço da discussão orçamentária nacional.

REFERÊNCIAS

ALBANO, C. S.; CRAVEIRO, G. S. **Lições aprendidas com a utilização de Dados Orçamentários em Formato Aberto: Um estudo exploratório no ecossistema brasileiro.** Revista de Gestão e Projetos, v. 6, n. 3, p. 17-27, 2015.

BRASIL, Constituição (1.988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1.988:** promulgada em 5 de outubro de 1.988. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm > Acesso em: 14 mai. 2017.

_____, **Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967.** Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0200.htm>. Acesso em: 14 mai. 2017.

_____, Escola Nacional de Administração Pública. **Curso Ética e Serviço Público, Módulo 2.** Brasília, 2017.

_____, Supremo Tribunal Federal. **Glossário Jurídico.** Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/glossario/> Acesso em: 21 mai. 2017.

_____, _____. **Julgamento do Recurso Extraordinário (RE) 760.931/DF. rel. orig. Min. Rosa Weber, red. p/ o ac. Min. Luiz Fux.** Vídeo “Pleno - Iniciado julgamento sobre responsabilidade por inadimplemento de terceirizado (1/2)”. Em 2 de fevereiro de 2017. Disponível em <https://www.youtube.com/watch?v=mEC8ZPm2vcA>. Acesso em 22 mai. 2017. 1h28min.

_____, _____. _____. Vídeo “Pleno - Iniciado julgamento sobre responsabilidade por inadimplemento de terceirizado (2/2)”. Em 2 de fevereiro de 2017. Disponível em <https://www.youtube.com/watch?v=07-Zm5Klrt0>. Acesso em 22 mai. 2017. 2h04min.

_____, _____. _____. Vídeo “Pleno - Adiado julgamento sobre responsabilidade por inadimplemento de empresa terceirizada (1/2)”. Em 8 de fevereiro de 2017. Disponível em https://www.youtube.com/watch?v=9I_Q9jmCeXI. Acesso em 23 mai. 2017. 2 hs.

_____, _____. _____. Vídeo “Pleno - Adiado julgamento sobre responsabilidade por inadimplemento de empresa terceirizada (2/2)”. Em 8 de fevereiro de 2017. Disponível em https://www.youtube.com/watch?v=1TqmH_VRdPo. Acesso em 23 mai. 2017. 39min.

_____, _____. _____. Vídeo “Pleno - Empate suspende julgamento sobre inadimplemento de empresa terceirizada”. Em 15 de fevereiro de 2017. Disponível em <https://www.youtube.com/watch?v=yeeGVn12pNU>. Acesso em 24 mai. 2017. 1h33min.

_____, _____. _____. Vídeo “Pleno - Definidos limites da responsabilidade da administração pública na terceirização”. Em 30 de março de 2017. Disponível em <https://www.youtube.com/watch?v=nJ24BEt5kPk>. Acesso em 24 mai. 2017. 1h53min.

COMPARATO, F. K. **Ética: direito, moral e religião no mundo moderno**. 3ª ed. São Paulo : Companhia das Letras, 2016.

DI PIETRO, M. S. Z. **Direito Administrativo**. 26ª ed. São Paulo : Atlas, 2013.

DONATO, T. A. R. **A Administração Pública e o Inadimplemento de Verbas Trabalhistas por Empresa Terceirizada: Responsabilidade Civil Objetiva, Subjetiva ou Irresponsabilidade**. 2012. 57 f. Monografia. Curso de Pós-Graduação *Lato Sensu* em Contratos e Responsabilidade Civil. Instituto Brasiliense de Direito Público. Brasília, 2012.

IBP, International Budget Partnership. **Creating Incentives for Budget Accountability and Good Financial Governance Through an Ecosystem Approach**. What Can External Actors Do?

Disponível em < <http://www.internationalbudget.org/publications/creating-incentives-for-budget-accountability-through-ecosystem-approach/>> Acesso em 14 mai. 2017.

PEDERIVA, J. H.; MARCELINO, D.; RENNO, L. **A conexão orçamentária: representação política, orçamento público e qualidade da democracia no Brasil e na Argentina.** In: Ana Maria Fernandes; Sonia Ranincheski. (Org.). Américas compartilhadas. São Paulo: Francis, 2009.

PIRES, V. A. **Participação da Sociedade nos Processos Orçamentários: a experiência brasileira recente.** Monografia premiada em 1º lugar no V Prêmio Tesouro Nacional, Orçamentos e Sistemas de Informação sobre Administração Financeira Pública. Brasília : Editora da UnB, 2000.

REBOUÇAS, A. H. M. **A impositividade das emendas parlamentares ao orçamento à luz do princípio constitucional do planejamento público.** 2014. 128 f. Tese (Doutorado). Universidade de Brasília (UnB). 2014.