



**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
FACULDADE DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO, CONTABILIDADE E GESTÃO DE
POLÍTICAS PÚBLICAS – FACE
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA**

ANTÔNIO CARLOS ALENCAR IBIAPINA

**DESPESAS COM TERCEIRIZAÇÃO: um estudo na Administração Direta do
governo do Distrito Federal**

**Brasília
2020**

ANTÔNIO CARLOS ALENCAR IBIAPINA

DESPESAS COM TERCEIRIZAÇÃO: um estudo na Administração Direta do governo do Distrito Federal

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Economia, Mestrado Profissional, do Departamento de Economia da Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas (FACE) da Universidade de Brasília (UnB), como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Economia.

Área de concentração: Gestão Econômica de Finanças Públicas

Orientador: Prof. Dr. Antonio Nascimento Junior

**Brasília
2020**

ANTÔNIO CARLOS ALENCAR IBIAPINA

DESPESAS COM TERCEIRIZAÇÃO: um estudo na Administração Direta do governo do Distrito Federal

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Economia, Mestrado Profissional, área de concentração em Gestão Econômica de Finanças Públicas, do Departamento de Economia da Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas (FACE) da Universidade de Brasília (UnB), como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Economia.

Aprovada em 13 de fevereiro de 2020.

BANCA EXAMINADORA

Prof^o. Dr. Antonio Nascimento Junior (UNB)
Orientador

Prof^o. Dr. Roberto de Góes Ellery Júnior (UNB)
Examinador Interno

Prof^a. Dr^a. Tatiane Regina Petrillo Pires de Araújo (UniCEUB)
Examinadora Externa à Instituição

Prof^o. Dr. José Carneiro da Cunha Oliveira Neto (UNB)
Examinador Interno - Suplente

AGRADECIMENTOS

Aos meus pais, Raimunda Maria da Conceição Ibiapina e Zenóbio Alencar Ibiapina, pela oportunidade da vida corporal.

Aos meus irmãos e amigos pelo companheirismo e amizade que sempre nos uniu.

Ao meu sobrinho Hudson Paulo Alencar Ibiapina de Sousa pelo incentivo.

Aos amigos do Programa de Mestrado Profissional do Governo do Distrito Federal pelo espírito de corpo demonstrado durante a realização do curso.

Aos amigos da Secretaria de Estado de Economia do Distrito Federal pelo apoio na obtenção de dados para pesquisa.

Ao Prof. PhD. Jorge Madeira Nogueira pelo exemplo e pela dedicação ao desenvolvimento científico no Brasil.

Ao meu orientador Prof. Dr. Antonio Nascimento Junior, por compartilhar um pouco do seu conhecimento neste estudo.

“Que o espírito positivo do método experimental – a que nossa espécie humana, ainda tão inferior e tão bárbara, deve o pouco de progresso que tem feito – não nos abandone jamais nestas pesquisas!”

Camille Flammarion. Paris, 1900.

RESUMO

Este estudo foca a evolução das despesas com terceirização, na Administração Direta do governo do Distrito Federal no período 2009-2019, e sua comparação com as variáveis investimento, pessoal e encargos sociais e receitas realizadas. Na perspectiva qualitativa, a adoção da Terceirização ainda não é um consenso entre os pesquisadores nacionais, sendo que alguns reportam crescimento da fragilização do trabalho. Sob o aspecto quantitativo, os resultados, no período, mostraram aumento de 548,31% com terceirização, decréscimo de -64,17% com investimento, elevação de 71,82% com pessoal e encargos sociais e incremento de 22,73% das receitas realizadas. Identificou-se, ainda, possível grau de correção linear entre a variável principal do estudo, despesas com terceirização, com as outras variáveis citadas, respectivamente, de -0,455; 0,846 e 0,875. Tais graus de associação, ainda que não estabeleçam uma relação plena de causalidade entre as variáveis, podem subsidiar a tomada de decisão pelo gestor público, em busca da eficiência na gestão econômica das finanças públicas do governo do Distrito Federal.

Palavras-Chaves: Terceirização; Fragilização do Trabalho; Investimento; Despesas e Receitas Públicas; Correlação Linear.

ABSTRACT

This study focuses on the evolution of outsourcing expenses, in the Direct government Administration of the Distrito Federal of Brazil in the period 2009-2019, and its comparison with the variables investment, personnel and social charges and local tributes. From a qualitative perspective, the adoption of Outsourcing is not yet a consensus among national researchers, with some reporting an increase in the fragility of work. From the quantitative aspect, the results, in the period, showed an increase of 548.31% with outsourcing, a decrease of -64.17% with investment, an increase of 71.82% with personnel and social charges and an increase of 22.73% in local tributes. It has also been identified that there could be a possible degree of linear correlation between the main variables of the study, outsourcing expenses, with other variables mentioned, respectively, -0.455; 0.846 and 0.875. Such degrees of association, even if they do not establish a full causal relationship between the variables, can subsidize the decision making by the public manager, in search of efficiency in the economic management of public finances of the government of the Distrito Federal of Brazil.

.

Key Words: Outsourcing; Fragility of Work; Investment; Public Expenditure and Local Tribute; Linear Correlation.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Amostra da atualização a valor presente utilizada neste trabalho.....26

LISTA DE QUADROS

Quadro 1- Classificação do grau de associação entre as variáveis	27
Quadro 2 - Exemplo de obtenção do valor das despesas de pessoal e encargos sociais sem a execução pelo SIGGO do GDF nos exercícios de 2015 e 2016.....	30
Quadro 3 - Grau de correlação entre as despesas com terceiras e as demais rubricas em estudo – 2009-2019.....	50

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Evolução das despesas de pessoal e encargos sociais e das receitas realizadas com a execução pelo SIGGO do GDF– 2009-2019	28
Tabela 2 - Evolução das despesas de pessoal e encargos sociais e das receitas realizadas sem a execução pelo SIGGO do GDF – 2009-2019	29
Tabela 3 - Informação acerca da execução de despesas de pessoal e encargos sociais empenhadas pelo SIGGO do GDF nos exercícios de 2009-2019.....	30
Tabela 4 - Valores das despesas com terceirização no GDF – 2009-2019	33
Tabela 5 - Valores das despesas com investimento no GDF – 2009-2019	36
Tabela 6 - Valores das despesas com pessoal e encargos sociais no GDF – 2009-2019	41
Tabela 7 - Demonstrativo das receitas realizadas no GDF – 2009-2019.....	46
Tabela 8 - Evolução das rubricas em estudo – 2009-2019.....	50

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Evolução das despesas com terceirização no GDF – 2009-2019	34
Gráfico 2 - Evolução das despesas com investimento no GDF – 2009-2019.....	37
Gráfico 3 - Evolução das despesas com terceirização e investimento – 2009-2019.....	38
Gráfico 4 - Correlação entre das despesas com terceirização e investimento – 2009-2019	39
Gráfico 5 - Evolução das despesas com pessoal e encargos sociais no GDF – 2009-2019	42
Gráfico 6 - Evolução das despesas com terceirização e com as de pessoal e encargos sociais – 2009-2019.....	43
Gráfico 7 – Correlação entre as despesas com terceirização e as de pessoal e encargos sociais – 2009-2019.....	44
Gráfico 8 - Evolução das receitas realizadas no GDF – 2009-2019.....	47
Gráfico 9 - Evolução das despesas com terceirização e das receitas realizadas – 2009-2019.....	48
Gráfico 10 - Correlação entre despesa com terceirização e a receita realizada – 2009-2019.....	49

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CCT	Convenções Coletivas de Trabalho de categorias profissionais
DF	Distrito Federal
DODF	Diário Oficial do Distrito Federal
FACE	Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas
FCDF	Fundo Constitucional do Distrito Federal
GDF	Governo do Distrito Federal
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IN	Instrução Normativa
IPCA	Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo
MP	Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão
QDD	Quadro de Detalhamento das Despesas
SEEC/DF	Secretaria de Estado de Economia do Governo do Distrito Federal
SIAFI	Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal
SIGGO	Sistema Integrado de Gestão Governamental do Distrito Federal
TCDF	Tribunal de Contas do Distrito Federal
TCU	Tribunal de Contas da União
UERJ	Universidade do Estado do Rio de Janeiro
UNB	Universidade de Brasília

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	14
1 ASPECTOS INSTITUCIONAIS E JURÍDICOS NO GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL	16
2 REVISÃO DA LITERATURA	19
2.1 Terceirização no Brasil	19
2.2 Terceirização no Distrito Federal.....	21
3 MÉTODOS E PROCEDIMENTOS	23
4 ANÁLISE E RESULTADOS	32
4.1 Despesas com terceirização	32
4.2 Despesas com investimento.....	35
4.3 Correlação entre as despesas com terceirização e investimento no período de 2009 a 2019	37
4.4 Despesas com pessoal e encargos sociais	40
4.5 Correlação entre as despesas com terceirização e as despesas com pessoal e encargos sociais no período 2009 a 2019.....	43
4.6 Receitas realizadas	45
4.7 Correlação entre as despesas com terceirização e as receitas realizadas no período 2009 a 2019	47
4.8 Resumo do comparativo entre as rubricas estudadas.....	49
CONCLUSÃO	51
REFERÊNCIAS	54

INTRODUÇÃO

Com o crescente apelo popular pela busca de eficiência na administração pública tanto da União quanto das Unidades Federadas, notadamente na gestão econômica de finanças públicas, assim, a presente dissertação tem por objetivo geral estudar a evolução das despesas com locação de mão de obra, aqui equiparadas à terceirização, comparando-as com a evolução das despesas com investimento e com pessoal e encargos sociais e, por último, com a evolução das receitas realizadas pelo governo do Distrito Federal, compreendendo o período de 2009 a 2019 e, ao final do mencionado estudo, secundariamente, propor medidas saneadoras, se necessárias.

Dessa forma, considerando o atual cenário do processo de terceirização no âmbito do governo do Distrito Federal, ressaltando que ainda não existe um estudo aprofundado nesta unidade federada relacionado à temática ora proposta e com a metodologia ora empregada, assim, este estudo tem como questionamento central identificar a dimensão do impacto dos gastos com serviços terceirizados sobre a gestão econômica das finanças públicas da administração direta do governo do Distrito Federal.

Noutra via, ressalta-se que, alentando para a produção de trabalhos acadêmicos, “[...] fazer uma tese significa, pois, aprender a pôr ordem nas próprias ideias e ordenar os dados” (ECO, 2016, p. 6). Assim sendo, reporta-se que a presente dissertação, além da introdução, da conclusão e das referências, está dividida em quatro capítulos.

No primeiro capítulo, serão abordados aspectos institucionais e jurídicos inerentes ao processo de terceirização, com predominância das especificidades no âmbito do governo do Distrito Federal, com enfoque para a função centralizadora de compras dada à Secretaria de Estado de Economia do Distrito Federal (SEEC/DF), acompanhados de suportes teóricos relacionados aos normativos que subsidiam a formulação das planilhas de custo e formação de preços, com destaque para as Convenções Coletivas de Trabalho de categorias profissionais (CCT).

No segundo capítulo, expõe-se a revisão de literatura colhida da produção nacional e distrital, relativa ao tema terceirização. No que tange à terceirização no Brasil, no âmbito normativo, destacam-se os ditames iniciais do Decreto nº 200/1967 e

posterior advento da Lei nº 8.666/1993 e os trabalhos de renomados pesquisadores. E no que concerne ao Distrito Federal, há destaque para os trabalhos de pensadores que, em suma, relatam especificidades da contratação local, tais como o fato de que a Administração Pública é a demandante principal dos serviços terceirizados, com posterior menção aos reequilíbrios contratuais e a ajustes macroeconômicos.

No terceiro capítulo, serão demonstrados os métodos e os procedimentos empregados nesta pesquisa, com enfoque nas despesas com terceirização no governo do Distrito Federal, sobre as quais constam menções à forma de acesso às suas fontes de informação, quais sejam o Sistema Integrado de Gestão Governamental do Distrito Federal (SIGGO) e o portal da Transparência do Distrito Federal. Bem como, constam o relato de atípica execução orçamentário-financeira de recursos do Fundo Constitucional do Distrito Federal (FCDF) no âmbito do SIGGO tida nos exercícios financeiros de 2015-2016, fato esse que redundou na necessidade de realização de ajustes nos valores nominais disponíveis e o relato da atualização a valor presente, com o emprego de índices econômicos. Ainda nesse tópico, com o emprego da correlação linear, menciona-se possível classificação do grau de associação entre a variável terceirização e outras variáveis.

No quarto capítulo, serão expostos as análises e os resultados da pesquisa, com destaque para a variável terceirização e sua correlação com as demais variáveis envolvidas, quais sejam: as despesas com investimento e com pessoal e encargos sociais e, por fim, com as receitas realizadas, compreendendo o período de 2009 a 2019, com ênfase, ainda, nos demonstrativos da evolução das mencionadas rubricas, sintetizados em subcapítulo específico prévio à conclusão.

1 ASPECTOS INSTITUCIONAIS E JURÍDICOS NO GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL

No âmbito do Distrito Federal, conforme a Lei Distrital nº 2.340, de 12 de abril de 1999, foi atribuída à então Secretaria de Estado de Fazenda e Planejamento do Distrito Federal¹ a prerrogativa de centralização dos procedimentos licitatórios para aquisições de materiais, obras e serviços comuns², nesses incluídos os serviços terceirizados objeto do presente estudo.

Os serviços terceirizados, ora em estudo, reportam-se às despesas, entre outras, de limpeza e conservação, de vigilância, de copeiragem, de manutenção de *softwares* na área de tecnologia da informação e demais serviços de apoio, cuja licitação centralizada recai sobre a Secretaria de Estado de Economia do Distrito Federal (SEEC/DF).

De antemão, com o propalado avanço estrutural³ dos valores dos serviços terceirizados, notadamente dos contratos de limpeza e conservação e de vigilância no âmbito do Distrito Federal, decorrente, entre outros, da edição de Convenções Coletivas de Trabalho de categorias profissionais (CCT), de Deliberações de Cortes Legislativas e Judiciais e de Entendimentos de Tribunais de Contas, surge a necessidade de analisar-se o grau de crescimento desse gênero de aquisição e prestação de serviços (FREITAS, 2017).

No Distrito Federal, considerando a necessidade de implantação de uma gestão econômica de finanças públicas mais condizente com as modernas práticas governamentais, o citado problema se insere na perspectiva de garantir, com eficácia, eficiência e economicidade, entre outros parâmetros, a continuidade da prestação dos mencionados serviços terceirizados à sociedade. É importante assinalar, ainda, que esta unidade federada não alcançou um nível satisfatório de desenvolvimento

¹ Conforme Decreto Distrital nº 40.030, de 20 de agosto de 2019, publicado no DODF nº 158, de 21 de agosto de 2019, essa função, atualmente, recai sobre a Secretaria de Estado de Economia do Distrito Federal (SEEC/DF).

² A atual SEEC/DF detém, nos termos do Decreto Distrital nº 39.103, de 06 de junho de 2018, a incumbência de edição de atas de registro de preços decorrentes de certames licitatórios, visto que ela absorveu esse encargo de extintas secretarias de legislaturas anteriores.

³ O emprego da expressão “estrutural”, no presente estudo, vem da associação dada a ela, por renomados literatos da língua portuguesa, no sentido de conjunto organizado.

econômico e social para dispensar tais serviços, apesar de avanços tidos em determinados períodos (MATOS *et al.*, 2016).

Dessa forma, atinente à SEEC/DF, reporta-se que a mencionada Secretaria é detentora, entre outras, de peculiaridades estabelecidas em normativos distritais, que correspondem, em resumo, às funções de centralização de compras, de gestão de atas de registro de preços e de expedição de normas complementares pertinentes aos certames licitatórios no âmbito do governo do Distrito Federal.

Noutra via, no que tange aos reequilíbrios contratuais decorrentes do processo de terceirização concernente ao Distrito Federal, cabe mencionar a existência das Convenções Coletivas de Trabalho – CCT (FERREIRA, 2017), firmadas por determinado período de tempo, entre os sindicatos dos empregados e de empregadores abrangidos por determinadas circunscrições regionais, para o estabelecimento de regras de trabalho no âmbito das respectivas categorias, cujas deliberações os órgãos e as empresas que mantêm contratos de serviços terceirizados devem obedecer (FREITAS, 2017).

As CCTs constituem o principal instrumento para os reequilíbrios contratuais dos serviços terceirizados, cujos ditames são materializados nas Planilhas de Custo e Formação de Preços que, por sua vez, seguem as diretrizes da Instrução Normativa (IN) nº 05/2017 (FREITAS, 2017).

Instrumentos outros que podem reequilibrar⁴ os contratos de serviços de terceirizados são: o reajuste por adoção de índice econômico oficial previamente estabelecido, a repactuação pela análise da variação dos custos da planilha de preços e a revisão ou reequilíbrio econômico-financeiro *stricto sensu*, bem como as deliberações de dissídios coletivos, de Cortes Legislativas e Judiciais, e de entendimentos de Tribunais de Contas (FREITAS, 2017), salientando que a remuneração final não poderá ficar abaixo do salário mínimo nacionalmente unificado.

Ressalta-se que a materialização dos citados reequilíbrios se dá quando da formalização de um termo aditivo ao contrato inicial, ou seja, com o impacto dos novos encargos, após os cálculos contábeis.

⁴ A palavra “reequilíbrio”, usada neste estudo, vem da presunção de que houve equilíbrio econômico-financeiro durante o ato de formalização do contrato inicial de serviços terceirizados, visto que, regra geral, há prévia pesquisa de preços pelo órgão licitante, em obediência à Lei nº 8.666/1993.

Por fim, a adoção do período de análise, compreendido entre 2009 e 2019, foi por esse abranger o início da disponibilização de regras e diretrizes para a contratação de serviços, continuados ou não, com a edição da então Instrução Normativa nº 02/2008, de 30 de abril de 2008 (IN nº 02/2008), expedida pela então Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, atual Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, ressaltando-se que a IN nº 02/2008 fora revogada com a edição da Instrução Normativa nº 05, de 26 de maio de 2017 (IN nº 05/2017), permanecendo, entretanto, a essência da IN original (FREITAS, 2017), normativo esse recepcionado pelo governo do Distrito Federal, por intermédio de Decreto⁵.

⁵ A IN nº 05/2017 foi recepcionada no Distrito Federal por intermédio do Decreto Distrital nº 38.934, de 15 março de 2018, publicado no DODF nº 52, de 16 de março de 2018, página 12.

2 REVISÃO DA LITERATURA

2.1 Terceirização no Brasil

A adoção de serviços terceirizados, notadamente no setor público, teve como marco legal o Decreto-Lei nº 200/1967 (CUNHA, 2015), o qual previa que a administração pública utilizasse, quando possível, a execução indireta de algumas atividades, ou seja, o início do amplo processo de descentralização nacional (FONSECA *et al.*, 2012).

Preliminarmente, convém reportar que a administração pública, no que concerne a aquisições, teve um grande avanço com o advento da Lei Federal de Licitações e Contratos (Lei nº 8.666/93), que instituiu normas gerais para licitações e contratos administrativos de serviços terceirizados, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e do Decreto Federal nº 2.271/97⁶ (FONSECA *et al.*, 2012).

Ainda nessa preliminar, ressalta-se que a adoção, no Brasil, do instituto da terceirização para a prestação de serviços, no âmbito público e privado (SOUZA; MENDES, 2016), ainda não é uma unanimidade no meio de estudiosos nacionais do assunto (FONSECA *et al.*, 2012), consultados para fins de subsídio ao presente trabalho.

Noutro contexto, alenta-se para a questão do crescimento estrutural dos valores dos contratos de serviços terceirizados e suas consequências no processo de terceirização adotado pelo governo do Distrito Federal.

Da mesma forma, em um cenário mais abrangente, o problema do crescimento dos valores contratuais terceirizados se insere em um momento no qual a histórica função do Estado (MUSSOLINI; TELES, 2012), como provedor inicial das demandas da sociedade, está em discussão na maioria dos Governos Nacionais (SERRANO; SUMMA, 2015).

Assim, dado o mencionado crescimento estrutural dos valores dos serviços terceirizados, a problemática do estudo se insere, também, na conjuntura de análise da

⁶ Revogado pelo Decreto Federal nº 9.507, de 21 de setembro de 2018, que dispõe sobre a execução indireta, mediante contratação, de serviços da administração pública federal direta, autárquica e fundacional e das empresas públicas e das sociedades de economia mista controladas pela União.

vantajosidade (PEREIRA *et al.*, 2017), ou não, da adoção do instituto da terceirização (FONSECA *et al.*, 2012), conferido pelo Estado Brasileiro desde meados dos anos 1960 e ainda em processo de contínua expansão sobre atividades dantes operacionalizadas pelo governo (MANCEBO, 2017).

Em acréscimo, convém mencionar que o princípio da manutenção das condições da contratação inicial, que em geral promove aumentos, encontra-se arvorado no art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal de 1988 (CUNHA, 2015). Neste contexto, em uma perspectiva histórico-prática, a justificativa atrelada ao presente trabalho atina à importância de que o assunto, serviços terceirizados, ganha vulto na atual política de redução do tamanho do papel do Estado na economia nacional, em consonância com estudos históricos sobre política econômica brasileira (MACARINI, 2005).

Noutro contexto, com a adoção do instituto da terceirização, a maioria dos pesquisadores consultados (CHAGAS, 2014) reporta a ocorrência de fragilização das relações de trabalho (BELCHIOR, 2018).

Destarte, nessa linha, relata-se que Mancebo (2017, p. 162), em estudo na Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), identificou o processo de fragilização do trabalho, salientando que os trabalhadores sob o regime de terceirização foram os mais afetados pela crise (2014-2017) e que, com a promulgação da Lei nº 13.429, de 31 de março de 2017⁷, há tendência de os serviços terceirizados se generalizarem para outras áreas, atingindo os profissionais do ensino, como professores.

Ainda nesse viés, recorrendo ao conceito de “mais valia” cunhado por Karl Marx, Ferreira (2017, p. 12) acrescenta que o processo de terceirização visa ao aumento de extração de mais valia absoluta e mais valia relativa através da precarização do trabalho⁸.

Noutra vertente, estudos sobre o diferencial de salários da mão de obra terceirizada dão conta de que não é uniforme o processo de fragilização do salário em decorrência da terceirização, existindo categorias mais suscetíveis (STEIN *et al.*, 2017).

⁷ Em suma, a Lei nº 13.429/2017 alterou dispositivos da Lei nº 6.019, de 3 de janeiro de 1974, que dispõe sobre o trabalho temporário nas empresas urbanas e dá outras providências; e dispõe sobre as relações de trabalho na empresa de prestação de serviços a terceiros.

⁸ Registra-se que o termo “mais valia”, entre outras concepções, tem sido usado para designar a diferença entre o salário pago e o valor do trabalho na produção.

De todo modo, constatam-se vantagens e desvantagens no processo (GUARDA, 2011), cuja adoção deve ser avaliada por profissionais multidisciplinares.

2.2 Terceirização no Distrito Federal

No âmbito da administração pública do Distrito Federal, na linha dos últimos trabalhos do tópico anterior, ou seja, a fragilização do trabalho, convém reportar a perspectiva de Paixão (2006), ao afirmar que:

No Distrito Federal esse problema é ainda maior, na medida em que um dos maiores clientes dos serviços terceirizados tem sido a Administração Pública, que funciona, como se sabe, pela lógica do menor preço, por intermédio das formas legais de contratação de serviços de terceiros (usualmente licitação ou pregão). Isso gera uma competitividade entre as empresas para que se descubra, no resultado da licitação, aquela que pode oferecer o “melhor preço”, ou seja, aquela que paga menos a seus trabalhadores (PAIXÃO, 2006, p. 9).

No que tange ao aumento dos valores dos serviços terceirizados, acrescenta-se que, em um estudo acerca da terceirização na Universidade de Brasília, Lima (2017, p. 58) relata que o crescimento extraordinário das despesas com terceirização criou como desafio para a instituição a busca pela eficiência na gestão de seus contratos.

Da mesma forma, o processo de terceirização da mão de obra criou para o governo do Distrito Federal e, mais especificamente, para a Secretaria de Estado de Economia do Distrito Federal (SEEC/DF), a necessidade de racionalização dos recursos a ela destinados (LIMA, 2017), para a reportada finalidade, quer durante o procedimento licitatório, com a busca de preços mais vantajosos para a Administração Pública⁹, quer durante os procedimentos de reequilíbrios contratuais, sem esquecer, ao fim, da necessidade de boa gestão dos instrumentos contratuais decorrentes dos citados procedimentos (BARROS, 2016).

Acrescenta-se, por fim, considerando que a terceirização é um processo derivado da globalização. Gonzales e Dos Santos (2017), acerca desse mister, alentam para o esforço brasileiro em adotar padrões (*standard*) de uniformidade de âmbito internacional de Contabilidade. Já Bitencourt e Teixeira (2008), em trabalho sobre o

⁹ Por meio de levantamentos do controle externo da União, verificou-se que boa parte dos órgãos públicos brasileiros possui deficiências no planejamento das contratações, apesar da evolução tida nos últimos anos (SILVA, 2013).

impacto dos encargos sociais na economia brasileira, considerando o avanço tecnológico e o crescimento da população, propõem, entre outros, a redução do Custo Brasil, com ajustes macroeconômicos, citando a redução da taxa de juros e a reforma tributária.

3 MÉTODOS E PROCEDIMENTOS

Esta seção do presente trabalho descreverá os procedimentos metodológicos empregados para a consecução dos objetivos propostos e as técnicas utilizadas em pesquisa quantitativa e qualitativa.

Para alcançar os objetivos deste trabalho, em uma primeira fase, foi realizado um estudo qualitativo, empregando como instrumento de pesquisa a análise documental feita por meio da técnica de análise de conteúdo, entre outros, sobre os documentos normativos legais, princípios, padrões, resoluções e instrumentos contratuais e aditivos pertinentes à gestão contratual de serviços de natureza continuada, notadamente, de vigilância, de bombeiro-civil e de limpeza e conservação, no âmbito da atual Secretaria de Estado de Economia do governo do Distrito Federal – SEEC/DF¹⁰ – sucessora da Secretaria de Estado de Fazenda e Planejamento do Distrito Federal – SEFP/DF¹¹ – que detém a função centralizadora para a edição de Atas de Registro de Preços relativas aos citados serviços, no âmbito do governo local.

Posteriormente, ainda dentro de uma perspectiva qualitativa, foi realizada pesquisa tendente a identificar as correntes de pensamento atinentes ao instituto da terceirização no Brasil, o que demandou consultas ao material produzido por renomados estudiosos nacionais acerca do assunto.

Numa segunda fase, de cunho quantitativo e mais extensa, com a finalidade de vislumbrar, de forma mais abrangente possível, os dados numéricos da pesquisa, foi solicitada senha de nível operacional mais elevada para acesso ao Sistema Integrado de Gestão Governamental do Distrito Federal (SIGGO), doravante chamado de SIGGO do GDF, sistema esse predominantemente de cunho orçamentário, financeiro, patrimonial e contratual, empregado no âmbito do governo do Distrito Federal.

Destarte, no mencionado sistema, foram consultados de forma expandida, entre outras opções, os Quadros de Detalhamento das Despesas das Unidades Orçamentárias da Administração Direta do Distrito Federal, bem como os Anexos da Lei Orçamentária dos exercícios de 2009 a 2019.

¹⁰ Criada pelo Decreto Distrital nº 40.030, de 20 de agosto de 2019, publicado no DODF nº 158, de 21 de agosto de 2019.

¹¹ Criada pelo Decreto Distrital nº 39.610, de 1º de janeiro de 2019, ou seja, no início da legislatura 2019-2022.

Por fim, nesta linha, foi realizado o levantamento dos dados, em síntese, no sítio eletrônico do portal da transparência do Distrito Federal, com o objetivo de suprir a base da pesquisa quantitativa que deu suporte ao presente trabalho. Segundo informação constante no mencionado sítio eletrônico, os valores relativos às receitas e às despesas são, diariamente, atualizados¹².

O citado levantamento compreendeu a coleta dos valores dispendidos com as despesas relativas à locação de mão de obra, aqui tratada de forma expansiva de terceirização, ainda que não tenham significados uniformes.

E, posteriormente, houve as coletas dos dados pertinentes aos valores das despesas com a execução de Investimentos, às despesas com Pessoal e Encargos Sociais e, por fim, às Receitas Realizadas, todas essas variáveis relativas à Administração Direta do governo do Distrito Federal, não considerando, neste trabalho, a gestão de recursos cuja execução se dá pelo Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI), notadamente os recursos geridos pelo Fundo Constitucional do Distrito Federal (FCDF).

O mencionado levantamento abrangeu os exercícios do ano 2009 até 2019, ou seja, compreendendo legislaturas de diferentes visões políticas que ocuparam a administração do governo do Distrito Federal e, posteriormente, realizaram-se os comparativos e as correlações das variáveis envolvidas neste estudo.

Em tempo, nesta linha, registra-se que os recursos do Fundo Constitucional do Distrito Federal, relativos às áreas de saúde e de educação antes executados pelo sistema SIAFI do Governo Federal, nos exercícios financeiros de 2015 e 2016, foram executados pelo SIGGO do GDF por transferências orçamentário-financeiras feitas pela União¹³.

Entretanto, por determinação do Tribunal de Contas da União (TCU), a execução dos recursos do Fundo Constitucional voltou para o SIAFI, a partir do exercício de 2017, consoante era feito até o final do exercício de 2014¹⁴.

¹² Disponível em: <http://www.transparencia.df.gov.br/#/sobre> . Acesso em: 24 nov. 2019 às 10h44.

¹³ Disponível em: <http://www.fazenda.df.gov.br/aplicacoes/noticia/detalhadaClipping.cfm?codNoticia=9531>. Acesso em: 24 nov. 2019.

¹⁴ Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/main.jsp?lumItemId=8A8182A2574866B201574DEB617D02C0&lumPageId=8A95A98A4137862F014137B4580C0ED9>. Acesso em: 24 nov. 2019

A citada mudança, segundo relato da então chefe da pasta de planejamento e orçamento do Governo Distrital, não resultou em perda para a Administração local, apenas os controles de tais recursos não puderam, desde então, serem feitos pelo governo do Distrito Federal¹⁵. Destarte, em uma análise superficial da citada gestão em 2015-2016 fora do SIAFI, poderiam ser encontradas distorções, conforme melhor explicitado mais adiante neste trabalho.

Noutra linha, ressalta-se que as despesas com locação de mão de obra, investimento e pessoal e encargos sociais referem-se às rubricas que foram efetivamente empenhadas dentro de cada exercício financeiro, apesar de que algumas ainda estejam em restos a pagar ou em processo de despesas de exercícios anteriores.

O termo receita realizada foi empregado, no presente trabalho, no sentido de valores que foram efetivamente auferidos pelo Estado, bem como para distinguir de receita orçamentária, de cunho mais estimativo.

Os dados coletados inicialmente em 18 de novembro de 2019 – relativos às citadas variáveis: terceirização, investimento, pessoal e encargos sociais e receita realizada – foram posteriormente ajustados a valor presente, na data de 16 de janeiro de 2020, com a aplicação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IPCA/IBGE), acumulado, com a utilização da ferramenta denominada calculadora do cidadão¹⁶, disponível no sítio eletrônico do Banco Central do Brasil (BACEN).

Nesta linha, considerando o que dispõem normativos distritais vigentes relativos ao lapso temporal para se promover os reajustes contratuais, em regra, reportam-se à necessidade de cumprimento do prazo mínimo de um ano após a assinatura dos instrumentos contratuais¹⁷.

¹⁵Disponível em: <http://www.fazenda.df.gov.br/aplicacoes/noticia/detalhadaClipping.cfm?codNoticia=9531>. Acesso em 24 nov. 2019.

¹⁶Disponível em: <https://www3.bcb.gov.br/CALCIDADA0/publico/corrigirPorIndice.do?method=corrigirPorIndice>. Acesso em: 18 nov. 2019, às 22h15.

¹⁷ Conforme preconizam, entre outros, a Decisão Normativa n° 325/2007, do Tribunal de Contas do Distrito Federal e a Instrução Normativa n° 05/2017, do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, recepcionada no Distrito Federal por intermédio do Decreto Distrital n° 38.934, de 15 de março de 2018.

Dessa forma, os valores coletados foram reajustados utilizando-se o índice do IPCA/IBGE acumulado a partir do mês de janeiro do exercício financeiro de 2009 até dezembro de 2019, que, por sua vez, teve seu correspondente índice divulgado em 15 de janeiro de 2020.

A título de exemplo do acima mencionado, com o uso da mencionada calculadora do cidadão do BACEN, a figura abaixo demonstra o ajustamento do valor consolidado anual da despesa com locação de mão de obra relativo ao exercício de 2009.

Figura 1 - Amostra da atualização a valor presente utilizada neste trabalho

Resultado da Correção pelo IPCA (IBGE)

Dados básicos da correção pelo IPCA (IBGE)	
Dados informados	
Data inicial	01/2009
Data final	12/2019
Valor nominal	R\$ 120.664.601,28 (REAL)
Dados calculados	
Índice de correção no período	1,83911440
Valor percentual correspondente	83,911440 %
Valor corrigido na data final	R\$ 221.916.005,78 (REAL)

Fonte: Bacen (2020). Adaptada pelo autor.

Destarte, os dados levantados foram organizados e atualizados em planilha, abrangendo onze exercícios financeiros para fins de análise comparativa, utilizando o método da correlação linear obtido através de ferramenta do aplicativo de criação de planilhas popularmente conhecido por *excel*.

A correlação, em síntese, serve para determinar o grau de relacionamento entre duas variáveis e se os pontos das variáveis, postos em um gráfico, demonstrarem dispersão ao longo de uma reta imaginária, emprega-se, para esse caso, o termo correlação linear.

Atualmente, com o uso da ferramenta *Pearson*, disponível no aplicativo *excel*, é possível se calcular o coeficiente de correlação linear (r) entre duas variáveis. Esse

coeficiente deverá ter o valor entre -1 e 1, o que determinará o grau de associação entre as duas variáveis.

Destarte, segundo a corrente preponderante, quando mais próximo a -1 ou a 1, haverá mais forte associação entre as duas variáveis. Assim, para fins didáticos deste trabalho, propõe-se a adoção dos seguintes percentuais com sua correspondente associação entre as variáveis¹⁸, conforme o quadro a seguir.

Quadro 1- Classificação do grau de associação entre as variáveis

VARIAÇÃO	CLASSIFICAÇÃO DA ASSOCIAÇÃO
Igual a -1	Perfeita
Imediatamente depois de -1 até -0,95	Muito forte
Imediatamente depois de -0,95 até -0,65	Forte
Imediatamente depois de -0,65 até -0,35	Média ou moderada
Imediatamente depois de -0,35 até -0,03	Fraca
Imediatamente depois de -0,03 até 0,03	Nula
Imediatamente depois de 0,03 até 0,35	Fraca
Imediatamente depois de 0,35 até 0,65	Média ou moderada
Imediatamente depois de 0,65 até 0,95	Forte
Imediatamente depois de 0,95 a Imediatamente antes de 1	Muito Forte
Igual a 1	Perfeita

Fonte: <https://omatematico.com>. Adaptada pelo autor (2020).

Acresce-se informar que, na coleta de dados, notadamente a de cunho quantitativo, limitações foram enfrentadas, sobretudo no que tange aos Quadros de Detalhamento da Despesas (QDD) das Unidades Orçamentárias da Administração Direta do Distrito Federal, com os dados obtidos no SIGGO, visto que, à exceção dos exercícios financeiros de 2018 e 2019, os demais períodos estavam disponíveis, pelo SIGGO, somente no padrão PDF, impossibilitando, pois, o emprego de sistemas de estatística mais avançados como o STATA¹⁹, razão pela qual optou-se, posteriormente,

¹⁸ Proposta aproximada disponível em: <https://omatematico.com>. Acesso em: 18 nov. 2019. Entretanto, sem o grau da configuração ora proposto.

¹⁹ Informações complementares sobre o STATA podem visualizados em <https://www.stata.com/>.

pela adoção dos dados fornecidos pelo portal da transparência do governo do Distrito Federal.

Em tempo, registra-se que no presente trabalho e visando a uma análise mais aprofundada, optou-se por excluir, na forma apresentada pelo SIGGO do GDF, os efeitos da execução das despesas com pessoal e encargos sociais das áreas de saúde e de educação e da receita realizada, ambas em igual valor para fins deste estudo, nos exercícios de 2015 e 2016, visto que apresentavam discrepâncias que poderiam prejudicar uma análise razoável dos resultados.

Sobre o acima mencionado, a título de exemplificação, demonstram-se, em síntese, abaixo, os cenários relativos às despesas com pessoal e encargos sociais e às receitas realizadas, após o ajustamento dos valores pelo IPCA/IBGE, com e sem a exclusão da execução pelo SIGGO do GDF, nos exercícios de 2015 e 2016.

Ainda acerca dos dados a seguir, notadamente os destacados em cor amarela, reporta-se que noticiários da época de 13 de outubro de 2014 chegaram a divulgar que, de 2014 a 2015, as despesas com pessoal sofreriam forte variação²⁰. Entretanto, com a técnica de exclusão da execução pelo SIGGO do GDF, pôde-se ter um outro cenário, para fins de uma análise diferente da noticiada.

Tabela 1 - Evolução das despesas de pessoal e encargos sociais e das receitas realizadas com a execução pelo SIGGO do GDF– 2009-2019

Exercício Financeiro	Pessoal e Encargos Sociais Empenhados (R\$)	Variação de Pessoal e Encargos Sociais (%)	Receitas Realizadas (R\$)	Variação das Receitas Realizadas (%)
2009	R\$ 9.123.337.383,97		R\$ 21.222.345.744,79	
2010	R\$ 10.063.233.892,79	10,30%	R\$ 22.330.939.561,10	5,22%
2011	R\$ 12.950.148.376,18	28,69%	R\$ 23.390.543.681,16	4,75%
2012	R\$ 13.545.755.177,57	4,60%	R\$ 24.912.071.844,07	6,50%
2013	R\$ 14.152.921.533,06	4,48%	R\$ 25.453.755.162,50	2,17%
2014	R\$ 15.284.359.491,36	7,99%	R\$ 26.958.927.391,79	5,91%
2015	R\$ 27.289.900.152,85	78,55%	R\$ 36.309.569.148,70	34,68%
2016	R\$ 22.777.379.109,08	-16,54%	R\$ 33.145.143.683,09	-8,72%

²⁰ Disponível em: <http://g1.globo.com/distrito-federal/noticia/2014/12/gasto-do-gdf-com-servidor-publico-dobrou-nos-ultimos-quatro-anos.html> . Acesso em: 26 nov. 2019, às 19h17.

2017	R\$ 16.090.966.307,14	-29,36%	R\$ 26.042.508.169,58	-21,43%
2018	R\$ 16.060.926.268,47	-0,19%	R\$ 26.807.983.417,53	2,94%
2019	R\$ 15.675.773.866,13	-2,40%	R\$ 26.046.932.296,20	-2,84%

Fonte: Portal da Transparência DF (2020). Elaborada pelo autor.

Tabela 2 - Evolução das despesas de pessoal e encargos sociais e das receitas realizadas sem a execução pelo SIGGO do GDF – 2009-2019

Exercício Financeiro	Pessoal e Encargos Sociais Empenhados (R\$)	Variação de Pessoal e Encargos Sociais (%)	Receitas Realizadas (R\$)	Variação das Receitas Realizadas (%)
2009	R\$ 9.123.337.383,97		R\$ 21.222.345.744,79	
2010	R\$ 10.063.233.892,79	10,30%	R\$ 22.330.939.561,10	5,22%
2011	R\$ 12.950.148.376,18	28,69%	R\$ 23.390.543.681,16	4,75%
2012	R\$ 13.545.755.177,57	4,60%	R\$ 24.912.071.844,07	6,50%
2013	R\$ 14.152.921.533,06	4,48%	R\$ 25.453.755.162,50	2,17%
2014	R\$ 15.284.359.491,36	7,99%	R\$ 26.958.927.391,79	5,91%
2015	R\$ 20.311.100.591,02	32,89%	R\$ 29.330.769.586,87	8,80%
2016	R\$ 18.300.894.744,99	-9,90%	R\$ 28.668.659.319,00	-2,26%
2017	R\$ 16.090.966.307,14	-12,08%	R\$ 26.042.508.169,58	-9,16%
2018	R\$ 16.060.926.268,47	-0,19%	R\$ 26.807.983.417,53	2,94%
2019	R\$ 15.675.773.866,13	-2,40%	R\$ 26.046.932.296,20	-2,84%

Fonte: Portal da Transparência DF (2020). Elaborada pelo autor.

Por derradeiro, para fins deste estudo, com a citada exclusão dos valores executados pelo SIGGO do GDF, informa-se que os novos valores para os exercícios de 2015 e 2016 foram obtidos pela diferença da média dos exercícios de 2014 e 2017, excluída do valor original das rubricas de saúde e de educação, cujo somatório foi excluído, por sua vez, do valor original da rubrica despesas com pessoal e encargos sociais e o resultado, posteriormente, reajustado pelo IPCA/IBGE do período de janeiro de 2015 e janeiro de 2016 a dezembro de 2019, sendo deduzida, em igual valor das receitas realizadas. Vide quadro 2, abaixo, relativo aos exercícios de 2015 e 2016.

Quadro 2 - Exemplo de obtenção do valor das despesas de pessoal e encargos sociais sem a execução pelo SIGGO do GDF nos exercícios de 2015 e 2016

ITEM	DESCRIÇÃO DO ITEM	FCDF - (PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS DA SAÚDE E EDUCAÇÃO) – 2015	FCDF (PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS DA SAÚDE E EDUCAÇÃO) - 2016
A	Saúde	R\$ 4.700.585.773,04	R\$ 4.084.313.599,30
B	Educação	R\$ 3.903.233.293,15	R\$ 2.974.607.807,64
C	Soma (A+B)	R\$ 8.603.819.066,19	R\$ 7.058.921.406,94
D	Média de 2014 e 2017	R\$ 3.278.338.407,09	R\$ 3.278.338.407,09
E	Diferença (C-D)	R\$ 5.325.480.659,10	R\$ 3.780.582.999,85
F	Valor Nominal da Despesa	R\$ 20.824.761.359,76	R\$ 19.236.473.365,10
G	Diferença (F-E)	R\$ 15.499.280.700,66	R\$ 15.455.890.365,25
H	Ajustamento de G, pelo IPCA/IBGE (JAN/2015 e JAN/2016 a DEZ/2019)	R\$ 20.311.100.591,02	R\$ 18.300.894.744,51

Fonte: Portal da Transparência DF (2020). Elaborado pelo autor.

Sobre o quadro acima, registra-se que se excluiu a média de 2014 e 2017, tendo em vista que, conforme consulta ao Portal da Transferência do DF, essa mostrou que mesmo com a existência da execução pelo SIAFI do Governo Federal, valores outros relativos às despesas com pessoal e encargos sociais são ainda executados pelos SIGGO do DF, consoante tabela a seguir.

Tabela 3 - Informação acerca da execução de despesas de pessoal e encargos sociais empenhadas pelo SIGGO do GDF nos exercícios de 2009-2019

EXERCÍCIO FINANCEIRO	DESPESAS COM ENCARGOS SOCIAIS NA ÁREA DE SAÚDE	DESPESAS COM ENCARGOS SOCIAIS NA ÁREA DE EDUCAÇÃO
2009	R\$ 544.299.032,39	R\$ 1.048.200.438,45
2010	R\$ 539.952.105,48	R\$ 1.282.153.940,67
2011	R\$ 894.507.673,53	R\$ 1.541.119.983,64
2012	R\$ 1.003.531.398,14	R\$ 1.209.167.487,61
2013	R\$ 1.288.866.050,09	R\$ 1.544.013.442,43
2014	R\$ 1.161.790.185,12	R\$ 1.706.875.807,53
2015	R\$ 4.700.585.773,04	R\$ 3.903.233.293,15
2016	R\$ 4.084.313.599,30	R\$ 2.974.607.807,64

2017	R\$ 1.949.232.400,06	R\$	1.738.778.421,47
2018	R\$ 2.069.609.267,08	R\$	1.237.142.847,13
2019	R\$ 1.531.881.491,69	R\$	1.892.636.104,12

Fonte: Portal da Transparência DF (2020). Elaborada pelo autor.

Por fim, nesta linha, considerando o acima explicitado, notadamente atinente às variáveis despesas com pessoal e encargos sociais e receita realizada, verificou-se que os valores de 2015 e 2016 destoaram, sobremaneira, tanto dos anos anteriores quanto dos posteriores, razão pela qual houve a necessidade de excluí-los e recalculá-los, conforme o padrão anteriormente explicitado. Fato esse que poderia prejudicar, mais adiante, uma análise mais razoável da correlação linear com a variável terceirização, que é a variável principal do presente trabalho.

4 ANÁLISE E RESULTADOS

Preliminarmente, neste tópico serão expostos os valores individuais das rubricas locação com mão de obra (terceirização), investimento da Administração Direta do governo do Distrito, pessoal e encargos sociais e, por conseguinte, exposição dos valores das receitas realizadas, compreendendo os exercícios financeiros de 2009 até 2019.

Posteriormente à exposição de cada rubrica após a de terceirização, haverá a comparação e a análise da correlação entre as variáveis, com os seguintes cenários:

- a) terceirização e investimento;
- b) terceirização e despesas com pessoal e encargos sociais; e
- c) terceirização e receitas realizadas.

Por fim, a Tabela 8 e o Quadro 3 apresentarão resumos dos resultados obtidos, contendo o comparativo entre as variáveis estudadas e os graus de correlação entre elas e a de terceirização, respectivamente.

4.1 Despesas com terceirização

De antemão, enfatiza-se que as despesas com locação de mão obra foram tratadas, neste trabalho, como despesas com terceirização, ainda que não tenham significado majoritariamente coincidentes.

A citada rubrica locação de mão de obra é classificada no sistema SIGGO do GDF pela natureza de despesa do tipo 3.3.XX.37, reportando, nas iniciais 3.3, a outras despesas correntes; e na final 37, ao subitem locação de mão de obra.

A mencionada natureza da despesa pode ser empregada quando em pesquisa ao reportado sistema. Por exemplo, quando se deseja verificar, entre outras operações, o painel do Quadro de Detalhamento das Despesas (QDD).

Acrescenta-se, ainda, que para o presente trabalho, as despesas com terceirização englobaram, entre outras, as locações de mão de obra diversas tais como: as despesas com limpeza e conservação, de vigilância, de copeiragem, de manutenção

de *softwares* na área de tecnologia da informação e demais serviços de apoio, prestados por empresas privadas à Administração Direta do governo do Distrito Federal, para a manutenção da estrutura administrativa necessária ao desenvolvimento das funções estatais.

Dessa forma, primeiramente, apresentam-se, a seguir, os valores atinentes aos exercícios financeiros de 2009-2019, após ajustamentos pelo IPCA/IBGE do período. Assim, após o reajustamento dos valores originais aos padrões atuais, demonstrados na Tabela 4 a seguir, pode-se vislumbrar que as despesas com terceirização, compreendidas entre os exercícios financeiros de 2009 a 2019, tiveram um aumento na ordem de 548,31%, saltando de uma cifra pouco acima de 221 milhões de reais para uma em torno de 1,438 bilhão de reais.

Neste estudo, verificou-se, ainda, que a maior variação percentual de acréscimo ocorreu de 2009 para 2010, final da legislatura 2006-2010, na ordem de 108,89% e a de maior redução se deu de 2015 para 2016, que chegou a 24,48%.

E em valores monetários, após os ajustamentos necessários, o exercício de 2015 apresentou a maior cifra, superando a 1,446 bilhão de reais, sendo que a legislatura 2015-2018, após apresentar reduções nos três primeiros, teve forte acréscimo no último ano, na ordem de 1,396 bilhão de reais, ou seja, bem próximo do último ano da legislatura precedente.

Tabela 4 - Valores das despesas com terceirização no GDF – 2009-2019

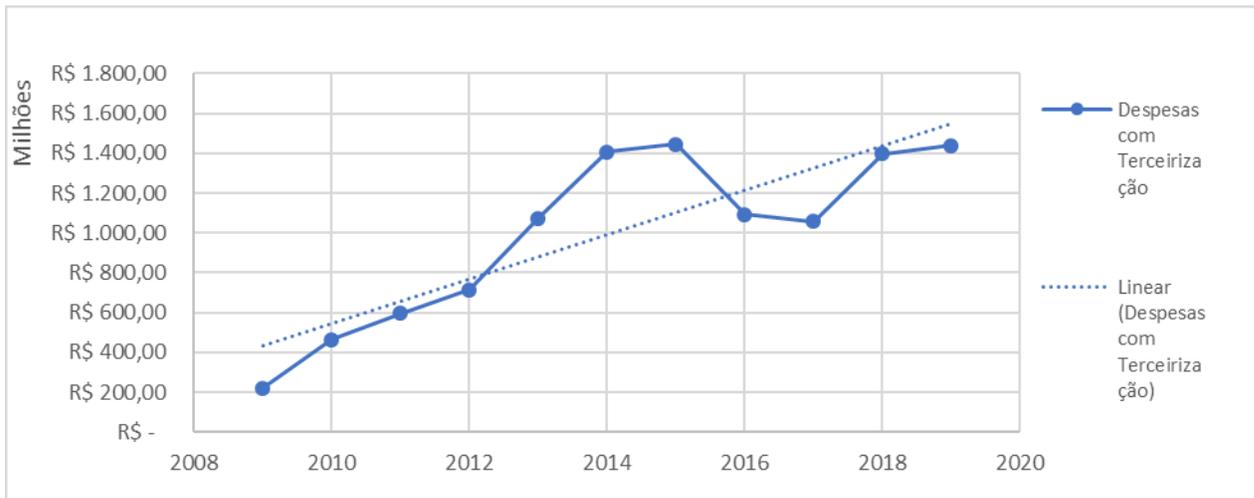
Exercício Financeiro	Terceirização Empenhado (R\$)	Variação da Terceirização (%)
2009	R\$ 221.916.005,78	
2010	R\$ 463.566.131,10	108,89%
2011	R\$ 597.461.173,63	28,88%
2012	R\$ 715.971.277,02	19,84%
2013	R\$ 1.075.130.227,27	50,16%
2014	R\$ 1.407.368.092,30	30,90%
2015	R\$ 1.446.753.541,42	2,80%
2016	R\$ 1.092.614.322,97	-24,48%
2017	R\$ 1.058.631.365,26	-3,11%
2018	R\$ 1.396.029.402,66	31,87%
2019	R\$ 1.438.703.405,06	3,06%

Fonte: Portal Transparência DF (2020). Elaborada pelo autor.

Complementarmente, a seguir, expõe-se gráfico de dispersão relativo às despesas com terceirização, compreendendo os exercícios financeiros de 2009 e 2019. Assim, conforme o Gráfico 1, abaixo, as despesas com mão de obra, aqui equiparadas às despesas com terceirização para fins didáticos deste trabalho, demonstraram, de modo geral, uma tendência à elevação, acompanhando, desse modo, a reta imaginária de correlação positivamente inclinada que o mencionado gráfico mostra, conforme o decorrer dos exercícios financeiros.

Ainda com relação ao Gráfico 1, verificou-se que o ponto máximo discrepante, em relação à reta imaginária de correlação, deu-se no exercício de 2015.

Gráfico 1 - Evolução das despesas com terceirização no GDF – 2009-2019



Fonte: Portal da Transparência DF (2020). Elaborado pelo autor.

Portanto, numa visão mais ampla acerca da expansão da terceirização no âmbito do governo do Distrito Federal, pôde-se vislumbrar, entre outras concepções, a existência de ações majoritariamente expansivas com um breve período de contração, visto que diferentes tendências políticas ocuparam a administração desta unidade federada no período estudado, sem desconsiderar os cenários nacionais e internacionais então vigentes à época. Mas, de modo geral, o último ano de cada legislatura – 2010, 2014 e 2018 – apresentou forte aumento na rubrica locação de mão de obra.

4.2 Despesas com investimento

Preliminarmente, enfatiza-se que as despesas com investimento tratadas neste trabalho, reportaram-se a investimento da Administração Direta do governo do Distrito Federal, e não a investimento das empresas estatais não dependentes que têm orçamento específico.

A citada rubrica investimento é classificada no SIGGO do GDF pela natureza de despesas do tipo 4.4.XX.XX, ou seja, significando inicialmente despesas de capital em investimento, que podem ser empregadas quando em pesquisa no mencionado sistema.

Acrescenta-se, ainda, que para o presente trabalho, as despesas com investimento englobaram, entre outras, as aquisições de material e equipamento, as obras e instalações e as aquisições de imóveis. Em suma, atividades necessárias à expansão da função alocativa do Estado como provedor das ações não atendidas suficientemente pela iniciativa privada local (GIACOMONI, 2012).

De antemão, apresentam-se, a seguir, os valores atinentes aos exercícios financeiros de 2009-2019, após ajustamentos pelo IPCA/IBGE. Neste viés, conforme mostrado na Tabela 5, pode-se perceber que as despesas com investimento, compreendidas entre os exercícios financeiros de 2009 a 2019, tiveram um decréscimo na ordem de -64,17%, caindo de uma cifra pouco acima de 2,543 bilhões de reais para uma na ordem de 911,117 milhões de reais. E comparando-se o ponto máximo com o mínimo de investimento, ou seja, 2013 com 2016, observou-se uma queda de 74,82%.

Neste estudo, verificou-se, ainda, que a maior variação percentual de acréscimo de investimento ocorreu de 2011 para 2012, na ordem de 50,44%, e a maior redução se deu do exercício de 2014 para 2015, que ficou em torno de 61,42%, ou seja, final e início de legislaturas, respectivamente.

E em valores monetários, após os ajustamentos necessários, o exercício de 2013, compreendido na legislatura 2011-2014, apresentou o maior valor nominal na ordem de 3,220 bilhões de reais. Após isso, houve três quedas seguidas de investimento, períodos 2014 a 2016 e no exercício findo de 2019 houve decréscimo de 14,95%.

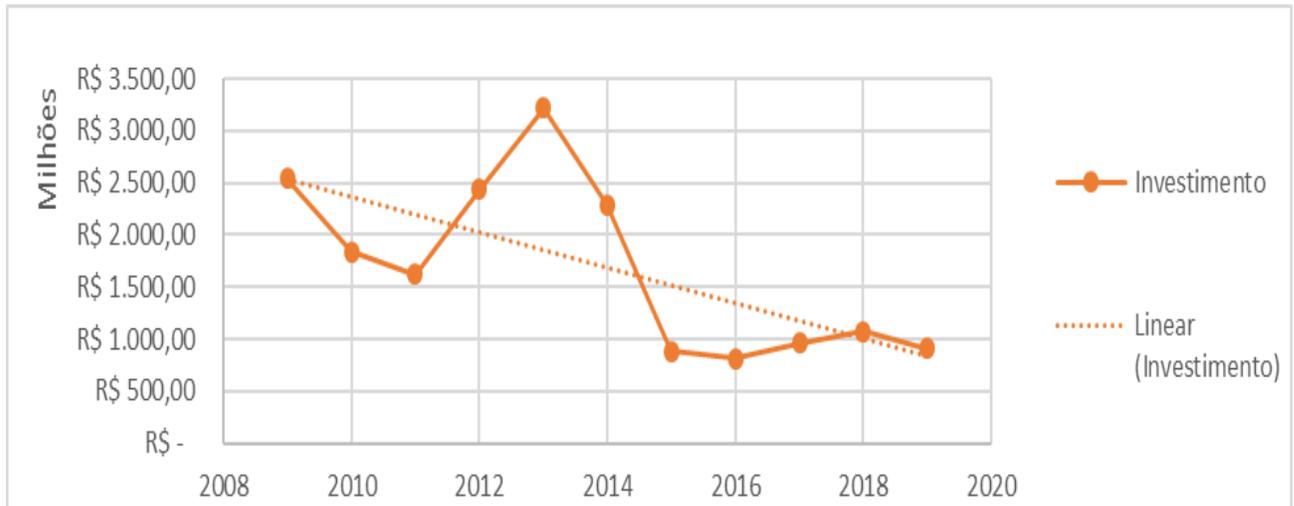
Tabela 5 - Valores das despesas com investimento no GDF – 2009-2019

Exercício Financeiro	Investimento Empenhado (R\$)	Varição do Investimento (%)
2009	R\$ 2.543.216.434,29	
2010	R\$ 1.836.191.678,21	-27,80%
2011	R\$ 1.622.870.028,71	-11,62%
2012	R\$ 2.441.427.863,96	50,44%
2013	R\$ 3.220.423.754,90	31,91%
2014	R\$ 2.290.955.024,98	-28,86%
2015	R\$ 883.776.141,90	-61,42%
2016	R\$ 810.748.964,35	-8,26%
2017	R\$ 958.458.845,62	18,22%
2018	R\$ 1.071.281.180,40	11,77%
2019	R\$ 911.117.381,28	-14,95%

Fonte: Portal da Transparência DF (2020). Elaborada pelo autor.

Em complemento à Tabela 5, expõe-se, a seguir, gráfico de dispersão relativo às despesas com investimento, compreendendo os exercícios financeiros de 2009 e 2019. Assim, conforme o Gráfico 2, abaixo, pode-se vislumbrar que a execução das despesas com investimento da Administração Direta do governo Distrito Federal demonstrou, de modo geral, uma tendência à redução, acompanhando, dessa forma, a reta imaginária de correlação negativamente inclinada mostrada no citado Gráfico 2, com o decorrer dos anos.

Ainda atinente ao demonstrado pelo Gráfico 2, verificou-se uma maior discrepância no exercício de 2013, em relação à tendência da reta imaginária de correlação.

Gráfico 2 - Evolução das despesas com investimento no GDF – 2009-2019

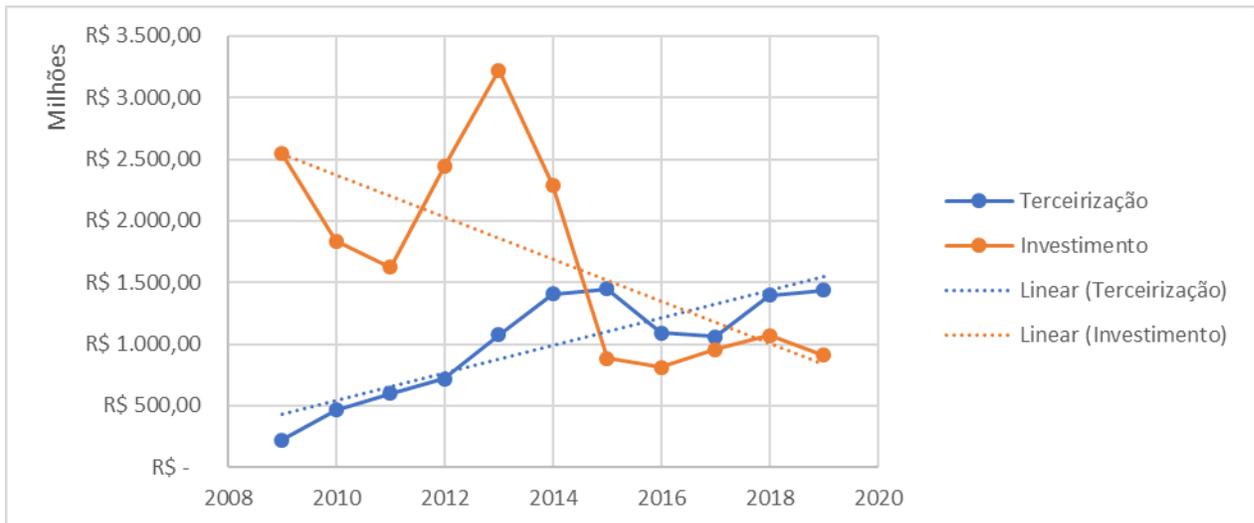
Fonte: Portal da Transparência DF (2020). Elaborado pelo autor.

Portanto, com uma significativa redução geral da rubrica investimento no período 2009-2019, pode-se inferir, entre outras concepções, a necessidade de se suprir gastos em área de manutenção da estrutura da máquina administrativa do governo do Distrito Federal em detrimento, pois, da ação de expansão dos investimentos do Estado, sem desconsiderar também os cenários econômicos e políticos nacionais e internacionais então vigentes à época.

4.3 Correlação entre as despesas com terceirização e investimento no período de 2009 a 2019

Preliminarmente ao estudo da correlação entre as variáveis terceirização e investimento, faz-se mister expor, abaixo, o comparativo das duas rubricas no período de 2009-2019, para a melhor compreensão da questão.

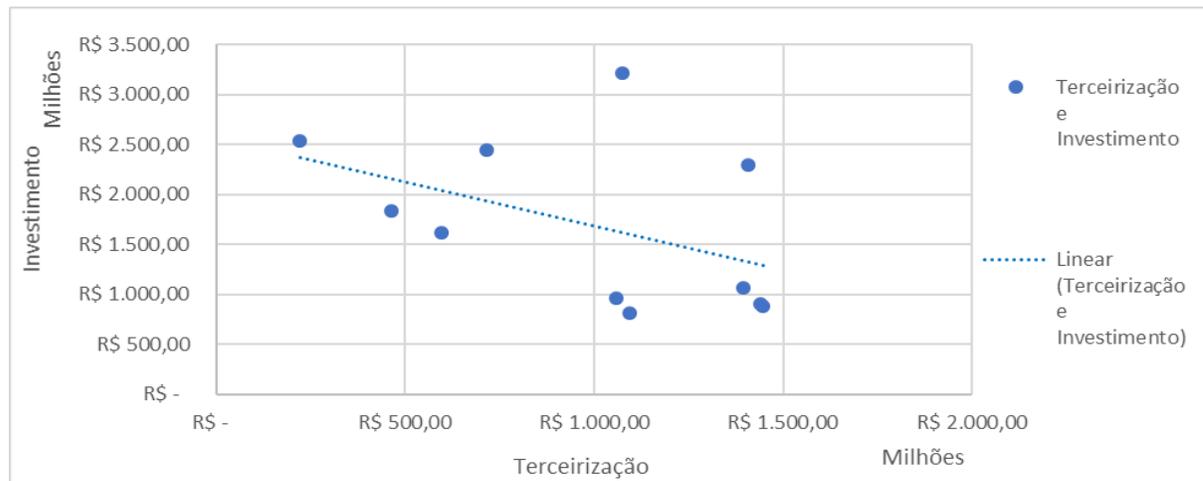
Conforme o Gráfico 3, abaixo, as duas variáveis, terceirização e investimento, apresentaram retas imaginárias de correlação em sentido oposto, no período de 2009-2019, da mesma forma que as retas da evolução nominal de ambas.

Gráfico 3 - Evolução das despesas com terceirização e investimento – 2009-2019

Fonte: Portal da Transparência DF (2020). Elaborado pelo autor.

Adicionalmente ao gráfico acima, apresenta-se, a seguir, o gráfico da correlação entre as variáveis terceirização e investimento. Assim sendo, conforme o Gráfico 4 abaixo, a análise das variáveis terceirização e investimento apresentou um coeficiente de correlação de $-0,455$, demonstrando um grau de associação decrescente e pode ser classificada como uma correlação média ou moderada, consoante índices estabelecidos no ensaio apresentado no Quadro 1.

Ressalta-se que a correlação linear abaixo não explica, por si só, a relação de causalidade plena das variáveis em estudo sobre a outra. Entretanto, é um fator a mais para se considerar, em uma tomada de decisão da instância superior, reclamando, pois, uma ampliação do estudo com a inserção de outras variáveis.

Gráfico 4 - Correlação entre das despesas com terceirização e investimento – 2009-2019

Fonte: Portal da Transparência DF (2020). Elaborado pelo autor.

Noutra via, considerando os Gráficos 3 e 4 acima, há de recordar-se que o período analisado 2009-2019 abrangeu duas legislaturas completas, 2011-2014 e 2015-2018, os dois últimos anos da legislatura 2007-2010 e o primeiro exercício da legislatura 2019-2022.

No que tange ao poder executivo distrital, as três primeiras legislaturas analisadas não foram renovadas. Ou seja, pode ter havido descontinuidade de políticas públicas que, por sua vez, possa ter afetado a política fiscal expansiva local, que priorizou, como visto, as despesas correntes, incluídas aqui as despesas com terceirização, em detrimento das despesas de capital, impactando, assim, as tendências das rubricas em questão.

De modo geral, os gráficos acima demonstraram que, em finais de legislaturas, há expansão mais acentuada das despesas com terceirização e quedas menos acentuadas dos investimentos. E fato contrário se verificou no início de cada legislatura.

Do âmbito local acima reportado, não se pode esquecer dos cenários econômicos e políticos, nacional e internacional, que podem ter influenciado, em algum grau, as administrações governamentais do Distrito Federal no período estudado.

4.4 Despesas com pessoal e encargos sociais

Preliminarmente, enfatiza-se que as despesas com pessoal e encargos sociais tratadas neste trabalho, reportaram-se aos pagamentos a servidores ativos, inativos e pensionistas da Administração Direta do governo do Distrito Federal, compreendendo, entre outros, proventos, obrigações patronais, auxílios diversos de natureza de pessoal e ressarcimentos judiciais, não englobando, pois, os servidores que estão abrigados pelo Fundo Constitucional do Distrito Federal (FCDF), tais como os da educação, segurança e saúde, cuja execução de suas despesas se dá, majoritariamente, pelo SIAFI do Governo Federal.

A citada rubrica é classificada no sistema SIGGO do GDF pela natureza de despesas do tipo 3.1.XX.XX, ou seja, significando inicialmente despesas correntes com pessoal e encargos sociais, que podem ser empregadas quando em pesquisa no mencionado sistema.

De antemão, conforme já mencionado e aqui enfatizado para fins de análise do resultado da pesquisa, nos exercícios financeiros de 2015 e 2016, a execução de parcela dos recursos do Fundo Constitucional do Distrito Federal (FCDF) se deu no âmbito do sistema SIGGO do GDF. Ou seja, diferentemente dos exercícios anteriores e posteriores, cuja execução se deu, em sua maioria, no SIAFI do Governo Federal.

Desse modo, houve a necessidade de se promover adequações nos citados exercícios, conforme explicitado no tópico de Métodos e Procedimentos. Assim, primeiramente, apresentam-se, a seguir, os valores atinentes aos exercícios financeiros de 2009-2019, da rubrica ora em estudo, após ajustamentos pelo IPCA/IBGE.

Conforme a Tabela 6, pode-se entrever que as despesas com pessoal e encargos sociais, compreendidas entre os exercícios financeiros de 2009 a 2019, tiveram um acréscimo de 71,82%, subindo de uma cifra pouco acima de 9,123 bilhões de reais para uma pouco acima de 15,675 bilhões de reais.

Neste estudo, considerando a análise alusiva aos exercícios de 2015-2016 contida no tópico Métodos e Procedimentos, verificou-se que a maior variação percentual de acréscimo da despesa em estudo ocorreu de 2014 para 2015, na ordem de 32,89%, ou seja, final e início de legislaturas, respectivamente.

E a maior redução, verificada neste cenário com sua metodologia específica empregada, deu-se de 2016 para 2017, na ordem de 12,08%. Neste contexto, observa-se tendência de redução desta rubrica desde 2016 até 2019, entretanto, há a ressalva de que podem existir ainda processos de despesas de exercícios anteriores e judiciais que poderão reverter essa tendência de redução.

E em valores monetários, após os ajustamentos necessários, o exercício de 2015, compreendido na legislatura 2015-2018, apresentou o maior valor nominal na ordem de 20,311 bilhões de reais.

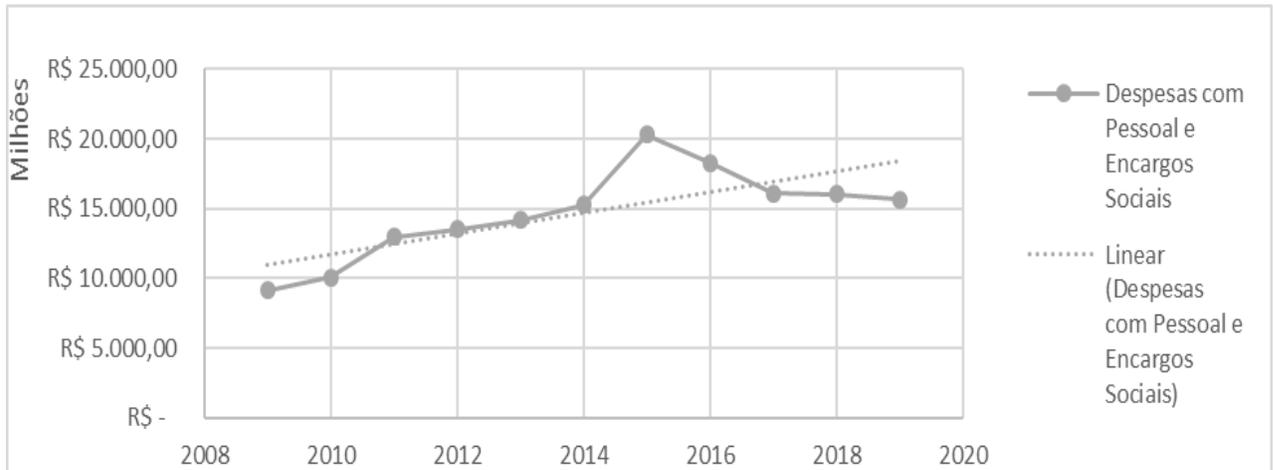
Tabela 6 - Valores das despesas com pessoal e encargos sociais no GDF – 2009-2019

Exercício Financeiro	Pessoal e Encargos Sociais Empenhados (R\$)	Variação de Pessoal e Encargos Sociais (%)
2009	R\$ 9.123.337.383,97	
2010	R\$ 10.063.233.892,79	10,30%
2011	R\$ 12.950.148.376,18	28,69%
2012	R\$ 13.545.755.177,57	4,60%
2013	R\$ 14.152.921.533,06	4,48%
2014	R\$ 15.284.359.491,36	7,99%
2015	R\$ 20.311.100.591,02	32,89%
2016	R\$ 18.300.894.744,99	-9,90%
2017	R\$ 16.090.966.307,14	-12,08%
2018	R\$ 16.060.926.268,47	-0,19%
2019	R\$ 15.675.773.866,13	-2,40%

Fonte: Portal da Transparência DF (2020). Elaborada pelo autor.

Em complemento à Tabela 6, expõe-se, a seguir, gráfico de dispersão relativo às despesas com pessoal e encargos sociais, compreendendo os exercícios financeiros de 2009 e 2019.

Conforme o Gráfico 5 abaixo, a execução das despesas com pessoal e encargos sociais da Administração Direta do governo Distrito Federal demonstrou, de modo geral, uma tendência ao aumento, acompanhando, assim, a reta imaginária de correlação positivamente inclinada mostrada no citado Gráfico 5, com o decorrer dos anos.

Gráfico 5 - Evolução das despesas com pessoal e encargos sociais no GDF – 2009-2019

Fonte: Portal da Transparência DF (2020). Elaborado pelo autor.

Em acréscimo, retomando a alusão à tendência de redução desta rubrica desde 2016 até 2019, há que se fazer, entre outras possíveis, as seguintes ressalvas, que podem inverter essa sutil tendência de queda:

a) podem existir despesas de cunho laboral em pendência judicial, em vias de pagamento iminente;

b) podem existir valores pendentes de natureza pessoal, como os das licenças-prêmio não gozadas e reconhecimentos diversos de despesas de exercícios anteriores de natureza de pessoal e encargos sociais; e

c) pode existir um possível atraso na liberação para a emissão de empenho, visto que prioridades outras podem ter sido priorizadas em detrimento ao pagamento de despesas remanescentes com pessoal e encargos sociais.

Enfim, considerando o cenário produzido na presente pesquisa, em síntese, acerca do significativo aumento geral, na ordem de 71,82%, da rubrica despesas com pessoal e encargos sociais, no período 2009-2019, pode-se vislumbrar, numa primeira via, entre outras concepções, a necessidade de o Estado honrar, em dia, o pagamento do recurso humano disponível da máquina administrativa do governo do Distrito Federal, visto que outras unidades da federação enfrentam, na presente época de 2020, dificuldades em cumprir tal dispêndio orçamentário.

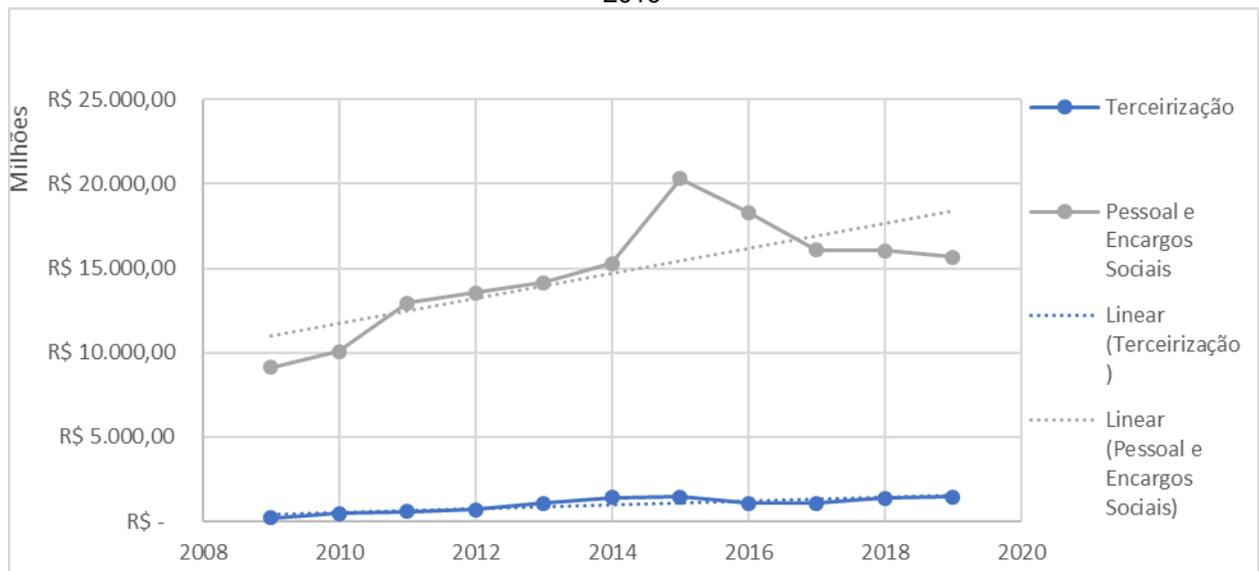
Entretanto, em acréscimo, torna-se preocupante, para o equilíbrio fiscal desta unidade federada, a magnitude do crescimento das despesas com pessoal e encargos sociais, no período estudado.

4.5 Correlação entre as despesas com terceirização e as despesas com pessoal e encargos sociais no período 2009 a 2019

Preliminarmente ao estudo da correlação entre as variáveis terceirização e pessoal e encargos sociais, faz-se mister expor, a seguir, o comparativo das duas rubricas no período de 2009-2019, para a melhor compreensão da questão.

Consoante o Gráfico 6 abaixo, as duas variáveis, terceirização e pessoal e encargos sociais, apresentam retas imaginárias de correlação em sentido igual, ou seja, positivamente inclinadas, no período de 2009-2019.

Gráfico 6 - Evolução das despesas com terceirização e com as de pessoal e encargos sociais – 2009-2019



Fonte: Portal da Transparência DF (2020). Elaborado pelo autor.

Adicionalmente ao gráfico acima, apresenta-se, abaixo, o gráfico da correlação entre as variáveis terceirização e pessoal e encargos sociais. Assim, consoante o Gráfico 7 a seguir, a análise das variáveis, terceirização e pessoal e encargos sociais, apresentou um coeficiente de correlação de 0,846, demonstrando um grau de

associação crescente e pode ser classificada como uma correlação forte, consoante índices estabelecidos no ensaio na Quadro 1.

Sem embargo, apesar da forte correlação linear demonstrada, mas aqui não entendida como perfeita, ela não determina uma relação de causalidade plena entre as variáveis ora estudadas. Fatores outros, e externos a este estudo, devem ser considerados para fins de uma argumentação e um resultado mais confiáveis.

Todavia, a forte correlação pode influenciar em um processo de tomada de decisão, considerando que as variáveis aqui estudadas se referem, em síntese, a gastos em recursos humanos necessários à manutenção da estrutura governamental do Distrito Federal.

Em acréscimo, considerando que, regra geral, o aumento das despesas com terceirização deveria redundar em decréscimo das despesas com pessoal e encargos sociais e vice-versa, fato esse não restou demonstrado no presente estudo. E, sim, houve aumentos expressivos de ambas as variáveis.

Gráfico 7 – Correlação entre as despesas com terceirização e as de pessoal e encargos sociais – 2009-2019



Fonte: Portal da Transparência DF (2020). Elaborado pelo autor.

4.6 Receitas realizadas

Primeiramente, ressalta-se que o termo receitas realizadas²¹ é empregado, neste trabalho, no sentido de receitas arrecadadas²², e vem do balanço orçamentário reportado na Lei nº 4.320/1964, e é usado também, ainda neste trabalho, para diferenciá-lo de receita prevista, que tem caráter estimativo.

Enfatiza-se, ainda, que as receitas realizadas, aqui tratadas, englobaram tanto as receitas correntes quanto as de capital, aludidas no plano de contas do governo do Distrito Federal.

E da mesma forma como foram tratadas as despesas de pessoal e encargos sociais, as receitas realizadas, aqui, reportam unicamente à execução orçamentário-financeira da Administração Direta do governo do Distrito Federal, não englobando, pois, os recursos abrigados pelo Fundo Constitucional do Distrito Federal (FCDF), pertinentes a determinadas ações das áreas da educação, da segurança e da saúde, cuja execução se dá pelo SIAFI.

Ainda de igual modo, como tratado nas despesas com pessoal e encargos sociais, enfatiza-se aqui, para fins de análise do resultado da pesquisa, que nos exercícios financeiros de 2015 e 2016, a execução dos recursos do Fundo Constitucional do Distrito Federal se deu, majoritariamente, no âmbito do sistema SIGGO do GDF e não como tradicionalmente ocorre no SIAFI do Governo Federal, conforme explicitado no tópico de Métodos e Procedimentos.

O evento acima relatado, quando não excluído seu efeito sobre o SIGGO, contribui para um significativo aumento das receitas realizadas, no período de 2015-2016.

Dessa forma, inicialmente, apresentam-se, a seguir, os valores atinentes aos exercícios financeiros de 2009-2019, da rubrica ora em estudo, após ajustamentos pelo IPCA/IBGE.

²¹ Consoante “Art. 102. O Balanço Orçamentário demonstrará as receitas e despesas previstas em confronto com as realizadas.”

²² Conforme o “Art. 57. Ressalvado o disposto no parágrafo único do artigo 3º desta lei serão classificadas como receita orçamentária, sob as rubricas próprias, todas as receitas arrecadadas, inclusive as provenientes de operações de crédito, ainda que não previstas no Orçamento.”

Nesta linha, após o citado reajustamento dos valores originais aos padrões atuais, com o emprego do IPCA/IBGE mostrados na Tabela 7, pode-se entrever que as receitas realizadas, compreendidas entre os exercícios financeiros de 2009 a 2019 tiveram um acréscimo de 22,73%, subindo de uma cifra pouco acima de 21,222 bilhões de reais, para uma em torno de 26,046 bilhões de reais.

Neste estudo, considerando a análise alusiva aos exercícios de 2015-2016, verificou-se que a maior variação percentual de acréscimo das receitas realizadas ocorreu de 2014 para 2015, na ordem de 8,80% e a maior redução se deu no exercício de 2017 em relação a 2016, correspondendo a -9,16%. Neste íterim ainda, chama-se atenção a queda de -2,84% tida no último exercício financeiro em relação ao ano de 2018.

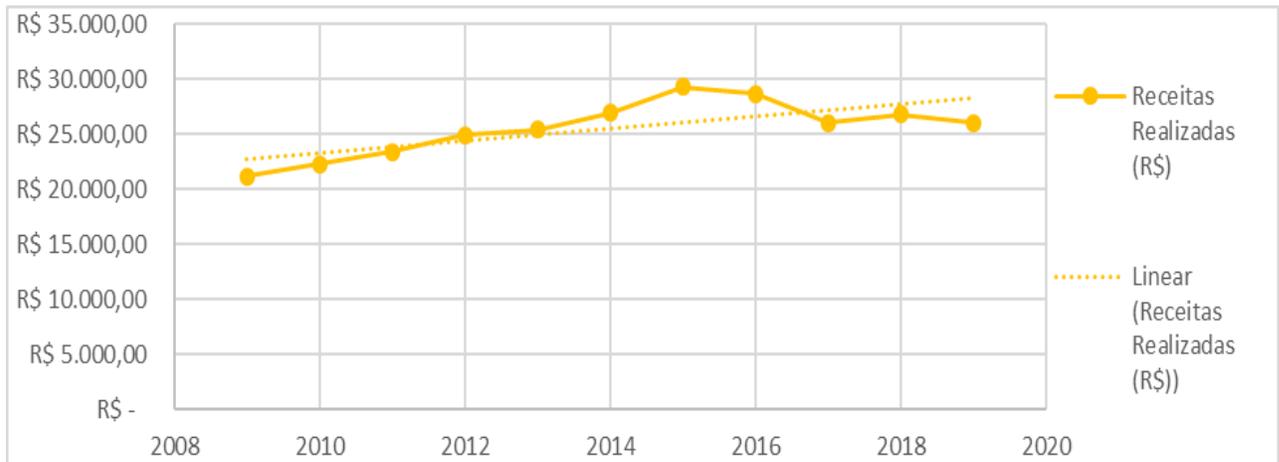
Tabela 7 - Demonstrativo das receitas realizadas no GDF – 2009-2019

Exercício Financeiro	Receitas Realizadas (R\$)	Varição das Receitas Realizadas (%)
2009	R\$ 21.222.345.744,79	
2010	R\$ 22.330.939.561,10	5,22%
2011	R\$ 23.390.543.681,16	4,75%
2012	R\$ 24.912.071.844,07	6,50%
2013	R\$ 25.453.755.162,50	2,17%
2014	R\$ 26.958.927.391,79	5,91%
2015	R\$ 29.330.769.586,87	8,80%
2016	R\$ 28.668.659.319,00	-2,26%
2017	R\$ 26.042.508.169,58	-9,16%
2018	R\$ 26.807.983.417,53	2,94%
2019	R\$ 26.046.932.296,20	-2,84%

Fonte: Portal da Transparência DF (2020). Elaborada pelo autor.

Em complemento à Tabela 7 acima, expõe-se, abaixo, gráfico de dispersão relativo às receitas realizadas, compreendendo os exercícios financeiros de 2009 e 2019, e, posteriormente, uma análise dos resultados da citada rubrica.

Conforme o Gráfico 8, a seguir, a evolução da receita realizada do governo Distrito Federal demonstrou, de modo geral, uma leve tendência ao aumento, acompanhando, assim, a reta imaginária de correlação positivamente inclinada mostrada no citado Gráfico 8, no decorrer dos exercícios financeiros.

Gráfico 8 - Evolução das receitas realizadas no GDF – 2009-2019

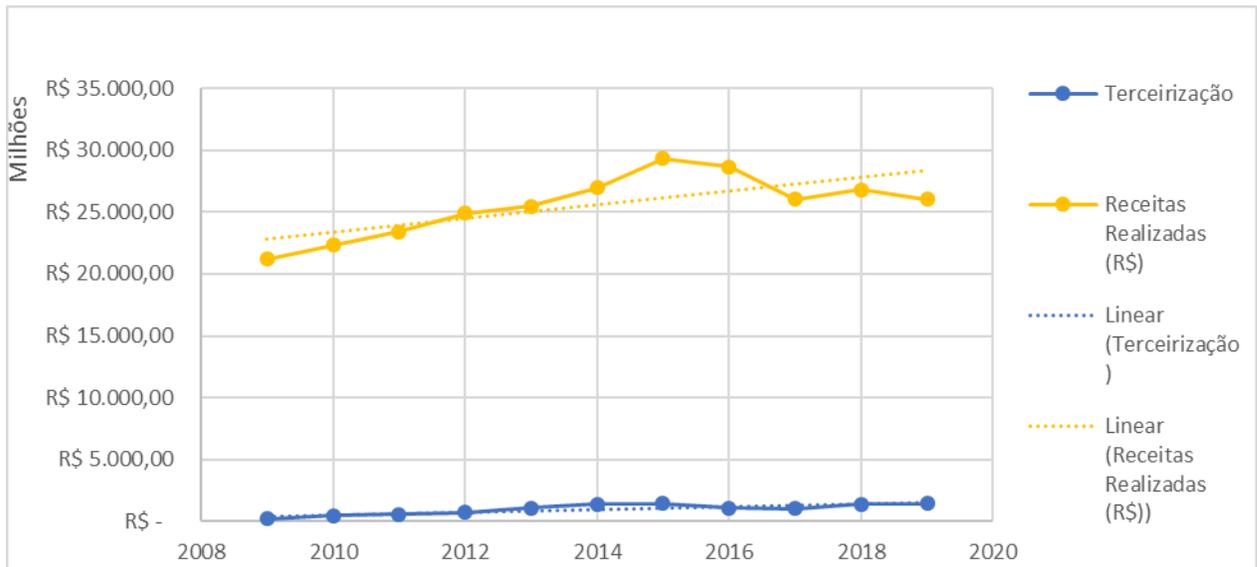
Fonte: Portal da Transparência DF (2020). Elaborado pelo autor.

Portanto, considerando o cenário produzido na presente pesquisa acerca do aumento geral na ordem de 22,73% da rubrica receitas realizadas no período 2009-2019, em síntese, isso reclama acompanhamento mais rigoroso por parte da administração fiscal do governo do Distrito Federal, visto que as demais rubricas até então estudadas de natureza de despesas demonstram aumentos expressivos, com exceção da execução de investimento.

4.7 Correlação entre as despesas com terceirização e as receitas realizadas no período 2009 a 2019

Preliminarmente ao estudo da correlação entre as variáveis terceirização e receitas realizadas, faz-se mister expor, abaixo, o comparativo das duas rubricas no período de 2009-2019, para a melhor compreensão da questão.

Consoante o Gráfico 9 a seguir, as duas variáveis, terceirização e receitas realizadas, apresentam retas imaginárias de correlação em sentido igual, ou seja, positivamente inclinadas, no período de 2009-2019.

Gráfico 9 - Evolução das despesas com terceirização e das receitas realizadas – 2009-2019

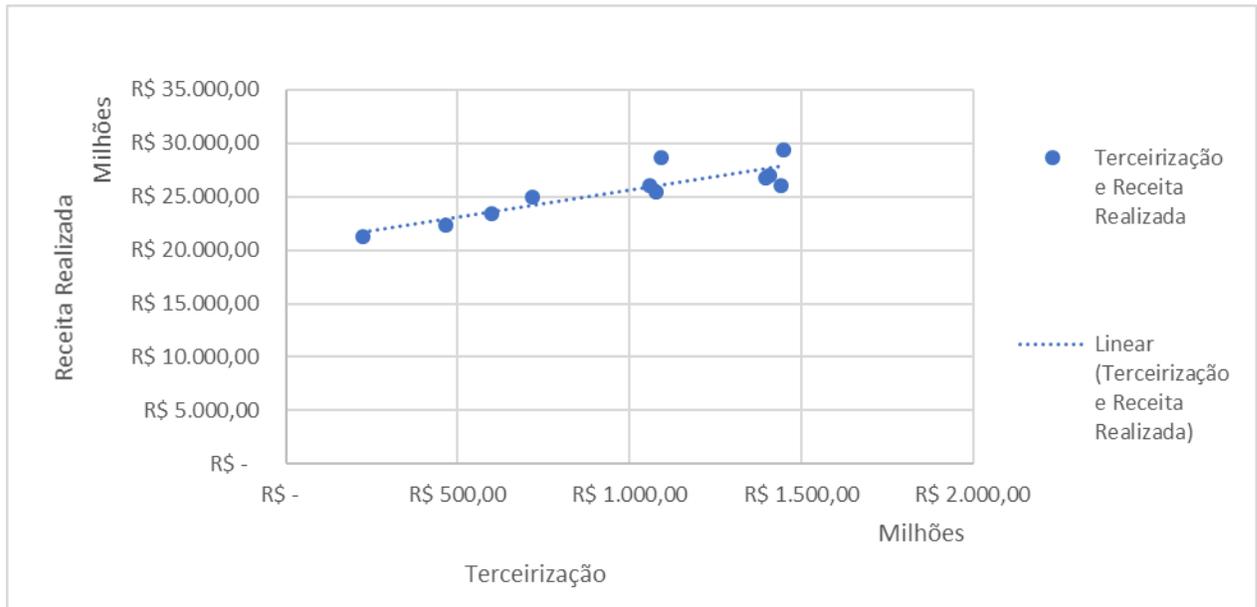
Fonte: Portal da Transparência DF (2020). Elaborado pelo autor.

Adicionalmente ao gráfico acima, apresenta-se, abaixo, o gráfico da correlação entre as variáveis terceirização e receitas realizadas. Dessa forma, consoante o Gráfico 10 a seguir, a análise das variáveis terceirização e receita realizada apresentou um coeficiente de correlação de 0,875, demonstrando um grau de associação crescente entre elas e pode ser classificada como uma correlação forte, consoante índices estabelecidos no ensaio apresentado no Quadro 1.

Da mesma forma que a anterior correlação estudada, visto que ela teve índice de correlação bem próximo ao ora em apreço, assim, apesar da forte correlação linear demonstrada aqui, mas não perfeita, ela não determina uma relação de causalidade plena entre as variáveis ora estudadas.

Fatores outros, e externos a este estudo, devem ser considerados para fins de uma argumentação e de um resultado mais consistentes, inclusive a observância à anterior correlação linear entre terceirização e despesa com pessoal e encargos sociais.

Todavia, a forte correlação ora em apreço pode influenciar um processo de tomada de decisão pelo gestor público, envolvendo as variáveis em questão, visto que, no período estudado, conforme já relatado e aqui enfatizado, houve aumento de 548,31% da rubrica despesas com terceirização e sutil acréscimo de 22,73% das receitas realizadas.

Gráfico 10 - Correlação entre despesa com terceirização e a receita realizada – 2009-2019

Fonte: Portal da Transparência DF (2020). Elaborado pelo autor.

Por fim, é prudente recordar os exercícios de 2015 e 2016, visto que neles as despesas com pessoal e encargos sociais de áreas da saúde e da educação foram empenhadas, em sua maioria, pelo SIGGO do GDF e não pelo SIAFI do Governo Federal. De igual modo, as receitas realizadas necessárias ao mencionado custeio foram recebidas por transferência do Governo Federal ao GDF, assim, houve a necessidade de ajustes nas mencionadas rubricas, conforme explicitado no tópico de Métodos e Procedimentos

4.8 Resumo do comparativo entre as rubricas estudadas

Destarte, considerando o cenário produzido na presente pesquisa relatados em síntese abaixo, chamou-se a atenção para a variável terceirização como a que mais cresceu, proporcionalmente, em relação ao exercício de 2009, 548,31%, bem como para o pouco expressivo aumento da receita realizada no período 2009-2019, 22,73%, assim como a redução do investimento, -64,17% e o aumento de 71,82% das despesas com pessoal e encargos sociais.

Em acréscimo, verifica-se que as despesas com terceirização em 2009 correspondiam a 1,05% das receitas realizadas, entretanto, em 2019 essa relação atingiu a 5,52%, conforme Tabelas 4 e 7.

Assim, pode-se deduzir, entre outras ações que a situação enseja, a necessidade de implementação por parte do GDF de medidas de contenção de gastos, ou seja, de uma melhor gestão de sua política fiscal do Estado, notadamente nas funções alocativa e distributiva (GIAMBIAGI; ALÉM, 2016).

Dessa forma, em complemento aos levantamentos acima reportados, a seguir, apresenta-se a Tabela 8 com a síntese da variação das rubricas envolvidas nos exercícios de 2009 a 2019, considerando a metodologia empregada neste trabalho.

Tabela 8 - Evolução das rubricas em estudo – 2009-2019

Exercício Financeiro	Terceirização Empenhada	Investimento Empenhado	Pessoal e Encargos Sociais Empenhados	Receitas Realizadas
2009-2019	548,31%	-64,17%	71,82%	22,73%

Fonte: Portal da Transparência DF (2020). Elaborada pelo autor.

Ainda com fins de resumir os resultados deste trabalho, apresenta-se, a seguir, o Quadro 3, que repassa os coeficientes de correlação entre as despesas com terceirização e as demais variáveis englobadas neste trabalho, bem como a classificação dos seus graus de associação, consoante ensaiado no Quadro 1.

Quadro 3 - Grau de correlação entre as despesas com terceiras e as demais rubricas em estudo – 2009-2019

	Investimento	Pessoal e Encargos Sociais	Receitas Realizadas
Terceirização	-0,455	0,846	0,875
Classificação da Correlação	Média ou Moderada	Forte	Forte

Fonte: Portal da Transparência DF (2020). Elaborado pelo autor.

CONCLUSÃO

No trabalho em apreço, em síntese, focou-se o estudo da evolução das despesas com locação de mão de obra, aqui equiparadas à terceirização, comparando-as com a evolução das despesas com investimento e com pessoal e encargos sociais e, por fim, com a evolução das receitas realizadas pelo governo do Distrito Federal, compreendendo o período de 2009 a 2019.

Alenta-se, adrede, que o processo de terceirização, atualmente, é foco de diversos trabalhos empreendidos por estudiosos brasileiros, visto seu avanço, rápido, sobre a máquina estatal e demonstrado neste trabalho no âmbito do governo do Distrito Federal.

Desse modo, de antemão à pesquisa sob a perspectiva qualitativa, foram consultadas produções acadêmicas do cenário nacional acerca do tema terceirização, com fins de dar suporte a posterior pesquisa quantitativa atinente a este trabalho. Em suma, vislumbrou-se que, ainda que a terceirização seja um processo com avanços e ganhos para a Administração Pública, ela ainda não é um consenso entre os pensadores nacionais.

Nesta via, com a adoção do instituto da terceirização, a maioria dos pesquisadores consultados reporta a ocorrência de fragilização das relações de trabalho (BELCHIOR, 2018), consoante verifica-se no tópico da revisão de literatura.

Ainda sobre a questão acima, mecanismos saneadores podem mitigar o fenômeno supra relatado, entre eles, a adoção de procedimentos de *accountability* pelos órgãos de controle governamentais (SOUSA, 2019).

Noutra via, doravante sob o enfoque quantitativo, houve a análise da correlação linear entre a variável terceirização e as demais variáveis anteriormente mencionadas, em um esforço de identificar possível grau de associação entre elas. A variável terceirização teve preponderância neste ensaio, visto que, proporcionalmente, foi a que mais cresceu no período em estudo, na ordem de 548,31%, confirmando o avanço das despesas com terceirização.

Por outro lado, a variável investimento teve uma queda de -64,17% no período completo de 2009 a 2019. A correlação linear empreendida, primeiramente, entre as

variáveis terceirização e investimento, mostrou um coeficiente de correlação de -0,455, ou seja, uma associação média ou moderada entre elas, consoante o Quadro 1.

Entretanto, quanto ao resultado acima, o crescimento das despesas com terceirização, por si só, não pode ser visto como o fator principal da queda do investimento. Mas, sim, como um cenário a mais que possa ter contribuído para o decréscimo da rubrica investimento.

Neste íterim, é de bom-tom, noutra vertente, alentar que em países subdesenvolvidos, como o Brasil, e onde o investimento privado ainda é insuficiente para abranger boa parte das demandas da sociedade, é primordial ter-se investimento público direto como um fator a mais para impulsar o desenvolvimento nacional, aqui igualmente aplicado ao cenário do Distrito Federal (GIAMBIAGI; ALÉM, 2016).

Dessa forma, a correlação negativa acima verificada, ainda que não tenha uma relação de causalidade perfeita, ou seja igual a -1 ou 1, convencionado no Quadro 1, é um alerta para o governo do Distrito Federal, no sentido de se buscar, como medida amenizadora, a melhoria na gestão pública, em oportunidade imediata.

Doravante, relativo aos resultados da segunda correlação linear procedida entre as despesas com terceirização e as de pessoal e encargos sociais, demonstrou-se, em suma, um coeficiente de correlação de 0,846, ensejando forte associação entre ambas, conforme Quadro 1.

Do resultado acima, variáveis outras podem ter influenciado para tal fim. Entretanto, seria desejável, em geral, que as duas variáveis tivessem correlação negativa, visto que, grosso modo, os recursos despendidos com a terceirização deveriam ser resultantes da economicidade, porventura, realizada com as despesas com pessoal e encargos sociais.

Na terceira correlação linear empreendida, agora entre a variável terceirização e a variável receitas realizadas, similarmente à segunda correlação, mostrou-se um coeficiente de correlação linear de 0,875, caracterizando forte associação entre as variáveis ora em apreço, conforme Quadro 1.

Sobre o resultado acima, de forma similar às anteriores, variáveis outras devem ser consideradas, e não unicamente a correlação linear ora demonstrada. Sem embargo, vem a corroborar o avanço do processo de terceirização no meio público.

Assim, respondendo à pergunta inicial da pesquisa, considerando os resultados das análises empreendidas envolvendo a variável terceirização acima resumidos, é forçoso reconhecer que os valores dispendidos com os serviços terceirizados, comparados com outras variáveis governamentais neste estudo, estão impactando sobremaneira a gestão econômica das finanças públicas da Administração Direta do governo do Distrito Federal, ainda que tenha tido uma sutil queda no exercício findo de 2019.

Em resumo, conforme já alentado e aqui enfatizado, o processo de terceirização pode gerar ganhos para a gestão pública, notadamente a do Distrito Federal, e que não deve ser desprestigiado, e sim aprimorado com a busca de uma gestão eficiente, que pode ser mais centralizada no âmbito da Secretaria de Estado de Economia do Distrito Federal, tanto nos eventos de licitação quanto nos de gestão contratual, visto que alguns órgãos estão fora dos mencionados eventos centralizados.

Sobre a centralização de licitação e da gestão contratual reportados, defende-se, neste trabalho, tal iniciativa, considerando que com ela se pode obter preços unitários mais baixos para o ente público, tendo a possibilidade ainda de ganho de escala para as empresas, com a participação maior de órgãos integrantes da estrutura administrativa do Distrito Federal.

Por fim, a pesquisa empreendida vem a reforçar a necessidade de constante busca por eficiência, como mecanismo saneador, entre outros, na gestão pública do Distrito Federal, no que concerne ao avanço exorbitante das despesas com terceirização, sobretudo, em relação às demais variáveis estudadas. Entretanto, salienta-se que o presente ensaio não esgota o respectivo tema ora estudado, requerendo, pois, outras pesquisas nesta linha para a ampliação da reportada proposta.

REFERÊNCIAS

BARROS, Regina Célia de. **Terceirização de serviços dos trabalhadores de escolas públicas do Distrito Federal**: processos de intensificação e precarização do trabalho. 2016. xii, 103 f., il. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade de Brasília, Brasília, 2016. Disponível em: <http://repositorio.unb.br/handle/10482/20488>. Acesso em: 24 out. 2018.

BELCHIOR, Carlos Alberto. A terceirização precariza as relações de trabalho? O impacto sobre acidentes e doenças. Rio de Janeiro: **Rev. Bras. Econ.[online]**. 2018, v. 72, n. 1, p. 41-60. ISSN 0034-7140. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.5935/0034-7140.20180003>. Acesso em: 5 ago. 2018.

BITENCOURT, Mayra Batista; TEIXEIRA, Eryl Cardoso. Impactos dos encargos sociais na economia brasileira. **Nova econ**. v. 18 n. 1 Belo Horizonte, 2008. ISSN 0103-6351. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S0103-63512008000100003>. Acesso em: 16 jul. 2018.

BRASIL. **Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964**. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e contrôles dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm. Acesso em: 18 nov. 2010.

BRASIL. **Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993**. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8666cons.htm. Acesso em: 8 mar. 2018.

BRASIL. **Decreto nº 2.271, de 7 de julho de 1997**. Dispõe sobre a contratação de serviços pela Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d2271.htm. Acesso em: 9 mar. 2018.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Instrução Normativa nº 05/2017, de 26 de maio de 2017 (Atualizada)**. Disponível em: <https://www.comprasgovernamentais.gov.br/index.php/legislacao/instrucoes-normativas/760-instrucao-normativa-n-05-de-25-de-maio-de-2017>. Acesso em: 31 jan. 2020.

BRASIL. **Banco Central do Brasil**. Resultado da Correção pelo IPCA (IBGE). Disponível em: <https://www3.bcb.gov.br/CALCIDADAOPublico/corrigirPorIndice.do?method=corrigirPorIndice>. Acesso em: 16 jan. 2020.

CHAGAS, Herika Christina Amador. **Trabalhadoras e suas jornadas**: reflexões sobre a terceirização em um órgão público federal. 2014. 111 f., il. Dissertação (Mestrado em

Antropologia Social) – Universidade de Brasília, Brasília, 2014. Disponível em: <http://repositorio.unb.br/handle/10482/17770>. Acesso em: 24 out. 2018.

CUNHA, Yuri Rodrigues da. Terceirização e o Serviço Público. João Pessoa: **Política & Trabalho – Revista de Ciências Sociais**, n. 43, jul./dez. 2015. ISSN 1517-5901 (*online*). p. 239-262. Disponível em: <http://www.periodicos.ufpb.br/ojs/index.php/politicaetrabalho/article/viewFile/18621/14986>. Acesso em: 20 mar. 2019.

DISTRITO FEDERAL. **Lei Distrital nº 2.340, de 12 de abril de 1999**. Disponível em: http://www.sinj.df.gov.br/SINJ/Norma/50298/Lei_2340_12_04_1999.html Acesso em: 20 jul. 2019.

DISTRITO FEDERAL. **Portal da Transparência do Distrito Federal**. Disponível em: <http://www.transparencia.df.gov.br/#/>. Acesso em: 16 jan. 2020.

ECO, Umberto. **Como se faz uma Tese**. Tradução Gilson Cesar Cardoso de Souza. 26. ed. rev.e atual. São Paulo: Editora Perspectiva, 2016. 207 p. ISBN 978-85-273-0079-7.

FERREIRA, Magda Carneiro. **Terceirização no setor público: estudo de caso na Fundação Universidade de Brasília**. 2017. 62 f., il. Dissertação (Mestrado Profissional em Economia) – Universidade de Brasília, Brasília, 2017. Disponível em: <http://repositorio.unb.br/handle/10482/24487>. Acesso em: 24 out. 2018.

FONSECA, Camila; SOLIS, Luiz Eduardo; QUEIROZ PEREIRA, Daniel. Da Terceirização à Desterceirização: Apontamentos sobre um dos aspectos cruciais da flexibilização nas relações de trabalho. Rio de Janeiro: **Revista Quaestio Iuris**. v. 5, n. 1, 2012. ISSN 1516-0351. p. 101-123. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.12957/rqi.2012.9863>. Acesso em: 13 ago. 2018.

FREITAS, Fernando Tarlei de. **Avaliar o impacto da fiscalização de serviços terceirizados na gestão dos gastos públicos na UnB**. 2017. 123 f., il. Dissertação (Mestrado Profissional em Economia) – Universidade de Brasília, Brasília, 2017. Disponível em: <http://repositorio.unb.br/handle/10482/31097>. Acesso em: 24 out. 2018.

GIACOMONI, James. **Orçamento Público**. 16. ed. amp., rev. e atual. São Paulo: Atlas, 2012. 374 p. ISBN 978-85-224-6967-3.

GIAMBIAGI, Fábio; ALÉM, Ana Cláudia. **Finanças Pública: teoria e prática no Brasil**. 5. ed. rev. e atual. Edição. Rio de Janeiro: Elsevier, 2016. 539 p. ISBN 978-85-352-8437-9.

GONZALES, Alexandre; DOS SANTOS, Ariovaldo. Percepção dos docentes de contabilidade perante as alterações do patrimônio líquido. São Paulo: **Enfoque: Reflexão Contábil**. 2017. ISSN 1517-9087. Disponível em:

<http://periodicos.uem.br/ojs/index.php/Enfoque/article/view/35461/pdf>. Acesso em: 15 jul. 2018.

GUARDA, Graziela Ferreira. **Análise de contratos de terceirização de TI na Administração Pública Federal sob a ótica da Instrução Normativa nº4**. 2011. xi, 110 f. Dissertação (Mestrado em Engenharia Elétrica) – Universidade de Brasília, Brasília, 2011. Disponível em: <http://repositorio.unb.br/handle/10482/8678>. Acesso em: 24 out. 2018.

LIMA, João Marcus Fernandes. **Expansão universitária, terceirização e investimento: um estudo na Universidade de Brasília**. 2017. 62 f., il. Dissertação (Mestrado Profissional em Economia) – Universidade de Brasília, Brasília, 2017. Disponível em: <http://repositorio.unb.br/handle/10482/24528>. Acesso em: 24 out. 2018.

MACARINI, José Pedro. A política econômica do governo Médici: 1970-1973. Belo Horizonte: **Nova econ. [online]**. 2005, v. 15, n. 3, p. 53-92. ISSN 0103-6351. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S0103-63512005000300003>. Acesso em: 19 jul. 2018.

MANCEBO, Deise. Trabalho Terceirizado e Universidade Pública: uma análise a partir da UERJ. Belo Horizonte: **Nova Economia**. 2017. ISSN 1980-5381. Disponível em: http://www.periodicos.capes.gov.br/?option=com_pmetabusca&mn=88&smn=88&type=m&buscaEbscoTermo=1980-5381. Acesso em: 18 jul. 2018.

MATOS, Amanda Gabrielle de Souza; SILVA, José Alderir da. **Evolução do emprego formal e informal no Brasil: 2002-2014**. Porto Velho: RARA on line. Vol. 8, nº 2, maio/ago. 2016. pp-237-260. ISSN 2176-8366. Disponível em: <DOI: <http://dx.doi.org/10.18361/2176-8366/rara.v8n2p237-260>>. Acesso em: 13 ago. 2018.

MUSSOLINI, Caio César; TELES, Vladimir Kuhl. Ciclos Reais e Política Fiscal no Brasil. São Paulo: **Estudos Econômicos**, Jan./Mar 2012, v. 42 (1), p. 75-96. ISSN 0101-4161. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ee/v42n1/a03v42n1.pdf>. Acesso em: 13 ago. 2018.

PAIXÃO, Cristiano. Terceirização: o trabalho como mercadoria. **Constituição & Democracia**, Brasília, n. 3, p. 8-9, mar. 2006. Disponível em: <http://repositorio.unb.br/handle/10482/1044>. Acesso em: 24 out. 2018.

PEREIRA, Maria Érica Ribeiro; TASSIGNY, Mônica Mota; BIZARRIA, Fabiana Pinto de Almeida. Terceirização e Precarização do Trabalho na Política Pública de Assistência Social. Viçosa-MG, **Rev. Administração Pública e Gestão Social**. 9 (3), jul./set. 2017, p. 171-183. ISSN 2175-5787. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.21118/apgs.v1i3.1321>. Acesso em: 11 ago. 2018.

SERRANO, Franklin; SUMMA, Ricardo. *Aggregate demand and the slowdown of Brazilian economic growth in 2011-2014*. Belo Horizonte: **Nova Economia**, ISSN 1980-

5381, v. 25, n. especial, 2015, p. 803-833. Disponível em: DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/0103-6351/3549>. Acesso em: 12 ago. 2018.

SILVA, Fernanda Klarmann Porto. **Fatores que impactam a decisão de terceirização de serviços de TI**: um estudo de caso no Judiciário Federal Brasileiro. 2013. xvi, 196 f., il. Dissertação (Mestrado em Engenharia Elétrica) – Universidade de Brasília, Brasília, 2013. Disponível em: <http://repositorio.unb.br/handle/10482/14243>. Acesso em: 24 out. 2018.

SOUSA, Hudson Paulo Alencar Ibiapina de. **Atuação da Controlaria Geral da União (CGU) e a governança dos Institutos Federais**. 2019. 102 f. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Piauí, Teresina, 2019.

SOUZA, Helton Saragor de; MENDES, Áquilas Nogueira. *Outsourcing and “dismantling” of steady Jobs at hospitals*. São Paulo: **Rev. esc. enferm. USP [online]**. Mar./Apr. 2016, v. 50, n. 2, p. 286-294. ISSN 1980-220X. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S0080-623420160000200015>. Acesso em: 5 ago. 2018.

STEIN, Guilherme; ZYLBERSTAJN, Eduardo; ZYLBERSTAJN, Hélio. Diferencial de salários da mão de obra terceirizada no Brasil. São Paulo: **Estud. Econ. [online]**. 2017, v. 47, n. 3, p. 587-612. ISSN 0101-4161. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/0101-41614736heg>. Acesso em: 19 jul. 2018.