

Universidade de Brasília - UnB
Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade - FACE
Departamento de Ciências Contábeis e Atuariais - CCA
Bacharelado em Ciências Contábeis

Maria Suzana Neumann

SERVIÇOS TERCEIRIZADOS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA:
Enquadramento contábil e a burla à Lei de Responsabilidade Fiscal

Brasília
2015

Professor Doutor Ivan Marques de Toledo
Reitor da Universidade de Brasília

Professor Doutor Roberto de Goés Ellery Júnior
Diretor da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade

Professor Doutor José Antonio de França
Chefe do Departamento de Ciências Contábeis e Atuariais

Professora Doutora Diana Vaz de Lima
Coordenadora de Graduação do curso de Ciências Contábeis – diurno

Professor Doutor Marcelo Driemeyer
Coordenador de Graduação do curso de Ciências Contábeis – noturno

Maria Suzana Neumann

**SERVIÇOS TERCEIRIZADOS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA:
Enquadramento contábil e a burla à Lei de Responsabilidade Fiscal**

Trabalho de Conclusão de Curso (Monografia) apresentado ao Departamento de Ciências Contábeis e Atuarias da Universidade de Brasília, como requisito parcial à conclusão da disciplina Pesquisa em Ciências Contábeis e consequente obtenção do grau de Bacharel em Ciências Contábeis.

Orientador: Prof. Msc. Lucas Oliveira Gomes Ferreira

Brasília
2015

NEUMANN, Maria Suzana

SERVIÇOS TERCEIRIZADOS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: Enquadramento contábil e a burla à Lei de Responsabilidade Fiscal / Maria Suzana Neumann - Brasília, 2015. 53 p.

Orientador: Prof. Mestre Lucas Oliveira Gomes Ferreira
Trabalho de Conclusão de Curso (Monografia - Graduação) –
Universidade de Brasília, 2º Semestre letivo de 2015.

Bibliografia.

1. Terceirização. 2. Administração Pública. 3. Convenções coletivas de trabalho. 4. Contratos administrativos.

Título. II – Ferreira, Lucas Oliveira Gomes.

SERVIÇOS TERCEIRIZADOS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA:
Enquadramento contábil e a burla à Lei de Responsabilidade Fiscal

RESUMO

A contratação de empresas para prestação de serviços terceirizados na Administração Pública tem se tornado uma prática comum e crescente. Esses serviços são essenciais para o funcionamento da máquina estatal, pois suprem aquelas atividades que, mesmo não sendo atividades-fim, são imprescindíveis. Porém, ainda há muitas questões problemáticas que, aos poucos, devem ser sanadas. Uma delas diz respeito ao enquadramento contábil e a possível burla à Lei de Responsabilidade Fiscal. A Administração Pública não é parte atuante nas negociações coletivas, que ocorrem anualmente entre a classe patronal e os sindicatos representantes dos empregados terceirizados. Desta forma, os custos dos avanços nas negociações coletivas são repassados integralmente aos tomadores dos serviços. Esse repasse causa impacto não previsto nas contas públicas, e, se os reajustes forem superiores aos índices da economia, pode gerar desequilíbrios. Outra questão se refere às implicações trabalhistas e sociais que envolvem categorias diferenciadas de trabalhadores atuando na mesma organização, situação comum nos casos de terceirização, que é a precarização das condições de trabalho, decorrente dos estatutos diferentes para servidores públicos e empregados regidos pela Consolidação das Leis do Trabalho.

Palavras-chaves: Terceirização. Administração Pública. Convenções coletivas de trabalho. Contratos administrativos.

Sumário

1. INTRODUÇÃO.....	7
2. REFERENCIAL TEÓRICO.....	10
2.1 Princípios Aplicáveis às Licitações e Contratos.....	10
2.2 Contratação Direta.....	13
2.3 O Contrato Administrativo.....	15
2.4 Cláusulas Necessárias nos Contratos Administrativos.....	16
2.5 Duração dos Contratos Administrativos.....	18
2.6 Serviços de Natureza Continuada.....	21
2.7 Prorrogação dos Contratos Administrativos.....	22
2.8 Reajuste, Atualização Monetária, Reequilíbrio Econômico-financeiro, Repactuação.....	23
2.8.1 Reajuste.....	23
2.8.2 Atualização Monetária.....	25
2.8.3 Reequilíbrio Econômico-financeiro.....	26
2.8.4 Repactuação.....	27
3. TERCEIRIZAÇÃO.....	30
3.1 Terceirização na Administração Pública.....	32
3.2 Negociações Coletivas de Trabalho.....	37
3.3 Evolução das Cláusulas Econômicas nas Convenções Coletivas de Trabalho.....	38
4. A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL.....	40
4.1 A Terceirização Como Burla à Lei de Responsabilidade Fiscal.....	40
5. CONVENÇÕES COLETIVAS DE TRABALHO E ÍNDICES ECONÔMICOS UTILIZADOS.....	43
6. LICITAÇÕES PARA CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS TERCEIRIZADOS DE VIGILÂNCIA.....	45
7. VARIAÇÕES DOS INDICADORES ECONÔMICOS.....	47
8. ANÁLISE DOS RESULTADOS.....	50
9. CONCLUSÃO.....	51
BIBLIOGRAFIA.....	52

1. INTRODUÇÃO

Para desempenhar as atividades que lhe são inerentes, a Administração Pública não pode se manter à margem da iniciativa privada. Seja para a aquisição de bens e produtos, ou para a execução de serviços como obras de engenharia, precisa ir ao mercado. As contratações realizadas pela Administração Pública têm seu rito próprio, cujo objetivo é assegurar que os recursos públicos, bastante limitados, sejam criteriosamente utilizados, para que se obtenha deles o máximo possível no atendimento do interesse da coletividade.

Uma parcela bastante significativa das contratações realizadas pela Administração Pública é aquela destinada à prestação de serviços terceirizados, para a realização de tarefas destinadas a apoio à atividade fim do órgão ou entidade, em caráter contínuo ou não.

Nesse contexto, predominam relações de características diferentes, existindo vínculo trabalhista entre as empresas contratadas para a execução desses serviços terceirizados e os seus empregados, e relação contratual de natureza bastante específica entre a Administração Pública e as empresas contratadas.

Com características diferentes, as inter-relações que permeiam a prestação de serviços terceirizados para a Administração Pública podem gerar conflitos de interesses, no sentido de que a legislação trabalhista busca defender os interesses dos trabalhadores, para que as relações de trabalho sejam justas, para que haja justiça social, ampliando a concessão de direitos. Por sua vez, a Administração Pública deve controlar e conter os custos, mas não participa das negociações entre patrões e empregados.

Recentemente notícia veiculada na mídia declarava que o reajuste do funcionalismo público para o quadriênio 2016-2019, proposto pelo poder executivo na faixa de 21,3%, não estava estritamente limitado a esse índice, uma vez que algumas verbas indenizatórias teriam um reajuste significativo, como o auxílio ao plano de saúde que seria reajustado de R\$117,00, em média, para R\$145,00, conforme jornal O Dia de 17/09/2015, em sua versão eletrônica (Horto, 2015). Ora, a convenção coletiva de trabalho firmada pelo Sindicato dos Empregados de Empresas de Segurança e Vigilância do Distrito Federal, trouxe, para o período de vigência de 2014, o valor do plano de saúde de R\$90,00, e para 2015, R\$125,00, um reajuste de 38,88%, superior, portanto, à proposta feita aos servidores do Poder Executivo, para este item, em torno de 22,5%.

Se por um lado a notícia citada mostra que os reajustes e demais benefícios das categorias que prestam serviços terceirizados para a Administração Pública escapam dos mecanismos que o próprio Governo utiliza para controle de gastos, por outro lado, a própria essência da terceirização, redução de custos e de tamanho da máquina pública, coloca lado a lado dois grupos de trabalhadores tão diferenciados.

Este trabalho busca propor uma reflexão acerca dessas condições criadas no ambiente do serviço público, que reproduz condições sociais de desigualdade. Também é objetivo refletir acerca do papel da Administração Pública, sujeita a interferências externas das quais não tem controle, o que pode interferir no planejamento de suas atividades.

Aparentemente a terceirização de atividades meio traz economia para a máquina pública, porém, esses dados não estão claramente disponíveis. Diante desse contexto, partindo da hipótese de que as negociações coletivas entre sindicatos de trabalhadores que prestam serviços terceirizados e sindicatos patronais não representam aumento de custos para estes, uma vez que repassam qualquer acréscimo aos tomadores de serviços, pretende-se verificar se os reajustes salariais concedidos a categorias que prestam serviços terceirizados à Administração Pública tem sido superiores a outros indicadores econômicos, o que pode impactar diretamente as contas públicas.

O método utilizado foi um estudo empírico através de levantamento das convenções coletivas firmadas entre sindicatos da categoria dos vigilantes nas unidades da Federação, encontrados à disposição no site do Ministério do Trabalho e Emprego, de 2011 a 2015, observação dos valores dos salários pagos em alguns contratos de 2014 e 2015, cujos dados foram obtidos no site Comprasnet do Governo Federal, sítio onde são realizados os pregões eletrônicos, meio preferencial de licitação, e alguns indicadores econômicos, no período de 2010 a 2015.

O presente trabalho está dividido em 8 capítulos, sendo o primeiro esta introdução. No capítulo 2 o referencial teórico traz a revisão bibliográfica que trata dos conceitos básicos sobre licitações e contratos, que regem também os contratos para prestação de serviços terceirizados. Nele se abordam os principais princípios aplicáveis a licitações e contratos, a contratação direta (sem licitação), o contrato administrativo, as cláusulas necessárias nos contratos administrativos, os serviços de natureza continuada, a prorrogação dos contratos administrativos, as formas de acréscimos de valor dos contratos (reajuste, atualização monetária, reequilíbrio econômico-financeiro, repactuação). O capítulo 3 trata da terceirização no contexto, social, em especial no serviço público, as negociações coletivas de trabalho à luz da Constituição Federal de 1988 e do Direito do Trabalho, a evolução das

cláusulas econômicas das convenções coletivas de trabalho. No capítulo 4 aborda-se a Lei de Responsabilidade Fiscal e a terceirização como burla à LRF. No capítulo 5 são apresentadas as convenções coletivas de trabalho e os indicadores econômicos utilizados. No capítulo 6 é apresentada uma tabela com licitações que foram realizadas para contratação de serviços terceirizados de vigilância nas unidades da Federação. O capítulo 7 traz as variações dos indicadores econômicos no período analisado. Por fim, a discussão do resultado no capítulo 8 e a conclusão do estudo no capítulo 9.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

Para suprir necessidades, a Administração Pública precisa da parceria da iniciativa privada, haja vista a impossibilidade de atuar em todos os segmentos das cadeias produtivas. Por se tratar de recursos públicos, que não podem ser usados para beneficiar a ninguém, há regras estabelecidas que definem como essas parcerias podem ser materializadas. Veremos, então, alguns conceitos aplicáveis às licitações e as contratações.

2.1 Princípios Aplicáveis às Licitações e Contratos

A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 37, elenca os princípios basilares norteadores da Administração Pública, aplicáveis também às licitações e contratações:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte (BRASIL, 1988):

E, especificamente, o inciso XXI determina que as licitações deverão assegurar que as contratações observarão a igualdade de condições entre todos os concorrentes:

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. (BRASIL, 1988)

Segundo Di Pietro (2014, p.374), na Constituição de 1967 não havia norma expressa definindo a competência para legislar sobre licitação, o que permitiu certa ambiguidade à forma como se deveria tratar a matéria.

Historicamente, no âmbito federal, o assunto estava regulamentado pelo Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, que dispunha sobre a organização da Administração Federal e estabelecia diretrizes para a Reforma Administrativa. O Título XII – Das Normas Relativas a Licitações para Compras, Obras, Serviços e Alienações, determina à Administração Direta e às autarquias que as compras, obras e serviços seriam efetuados com estrita observância do princípio da licitação. Ressalvados os casos em que esta seria dispensada ou dispensável. (BRASIL, 1967)

Aqui já estavam presentes a concorrência, a tomada de preços e o convite, como modalidades de licitação.

A Lei nº 5.456, de 20 de junho de 1968, estendeu aos Estados e Municípios a abrangência do Decreto-lei nº 200/1967, concedendo aos Estados a competência para legislar supletivamente sobre a matéria. (BRASIL, 1968)

O Título XII do Decreto-Lei nº 200/1967, compreendendo os artigos 125 a 144, foi totalmente revogado pelo Decreto-Lei nº 2.300, de 21 de novembro de 1986, o qual, em seu artigo 3º, determinava que a licitação seria processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da igualdade, publicidade, probidade administrativa, vinculação ao instrumento convocatório, julgamento objetivo e dos que lhe são correlatos. (BRASIL, 1986)

Posteriormente, a Lei nº 8.666/93, em seu Capítulo I, Seção I, artigo 3º, com redação dada pela Lei nº 12.349/2010, dispôs que a licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhe são correlatos. (BRASIL, 1993)

Não há unanimidade entre os vários doutrinadores quanto à indicação dos princípios que regem as licitações na Administração Pública, no ordenamento jurídico atual. Di Pietro (2014, p.377) nos ensina que são citados, por vários e consagrados autores, os princípios da livre concorrência, da igualdade entre os concorrentes, do estrito cumprimento do edital, da publicidade, da rigorosa observância das condições do edital, da possibilidade do disputante fiscalizar o atendimento dos princípios anteriores, do procedimento formal, da publicidade, da vinculação aos termos do instrumento convocatório, do sigilo das propostas, do julgamento objetivo e da adjudicação compulsória, dentre outros.

Ainda segundo Di Pietro (2014, p.377), a própria licitação constitui um princípio a que se vincula a Administração Pública. Ela é uma decorrência do princípio da indisponibilidade do interesse público, e que se constitui em uma restrição à liberdade administrativa na escolha do contratante; a Administração terá que escolher aquele cuja proposta melhor atenda ao interesse público.

Desta forma já havia sido determinado no Decreto-lei nº 200/1967.

Todos os princípios aqui relacionados são inerentes à Administração Pública, na qualidade de gestora de recursos públicos, pois toda atividade estatal deve ter como princípio primordial a indisponibilidade do interesse público. Há especificidade, sem o que os parâmetros estariam sujeitos a demasiada elasticidade, favorecendo interpretações nem sempre adequadas. Não apenas os princípios explícitos na legislação são considerados pelos vários autores, mas a todo dever ou direito legalmente garantido pode ser atribuído uma espécie de princípio. Assim, o rol de princípios pode tornar-se ainda mais extenso, mas, todos visam garantir ao procedimento a maior lisura possível, tanto em relação aos licitantes como a qualquer pessoa, cidadão/contribuinte ou não.

Deve-se ter sempre em vista o objetivo da licitação, que é garantir o princípio constitucional da isonomia e a obtenção da proposta mais vantajosa para a Administração, sendo obrigatória a execução de licitação, salvo em casos especiais, contemplados na Lei nº 8.666/1993, em que o administrador pode contratar diretamente.

Pelo princípio da isonomia, todos os interessados devem receber tratamento igual, sendo-lhes assegurada a igualdade de direitos, estando vedada a imposição de quaisquer condições que atendam a interesses ou preferências pessoais do administrador.

Isso não significa que não serão estabelecidos parâmetros, mesmo porque, estes são necessários para a adequada delimitação do objeto a ser licitado, devendo existir estreita relação entre ambos. Para tanto, tais parâmetros devem estar previamente estabelecidos, constando do ato convocatório, sendo de amplo conhecimento de todo e qualquer interessado, não sendo permitida a sua alteração no transcurso da licitação (princípio da vinculação aos termos do instrumento convocatório).

A licitação deve possibilitar o comparecimento ao certame do maior número possível de licitantes, proporcionando maior competição, criando condições à Administração para a obtenção da proposta mais vantajosa. Não podem ser permitidas exigências descabidas que dificultem a participação de qualquer interessado. Assim, para Justen Filho (2009), a licitação é um instrumento jurídico que afasta a arbitrariedade na seleção da contratada.

A licitação destina-se a proporcionar para a Administração a proposta mais vantajosa, a qual será assim julgada dentro dos critérios legais, não podendo ir de encontro ao princípio da isonomia.

A vantagem para a Administração está diretamente relacionada ao fator “preço”, ou seja, como os recursos públicos são escassos, é dever da Administração buscar o menor preço, sem descuidar da qualidade, pois nem sempre o mais barato é o mais vantajoso.

O que determina qual será o critério para o julgamento da proposta mais vantajosa, qual característica é mais relevante para a Administração, é justamente o objeto licitado, é a natureza da necessidade da Administração. Para isso, tais critérios precisam estar previamente estipulados, permitindo o julgamento objetivo daquela que será considerada a melhor proposta, e devem estar relacionados ao objeto da licitação. Qualquer exigência que não guarde pertinência com o objeto ou com a sua realização poderá ser questionada. Sendo tais critérios objetivos, não haverá espaço para julgamentos subjetivos, respeitando-se a isonomia na licitação.

Porém, basta que a vantajosidade das propostas esteja presente tão-somente na relação entre os preços dos licitantes, ou também em relação aos custos internos da própria Administração? Para a comprovação da vantagem a ser obtida, é necessário que o preço a ser pago para que o particular produza o bem ou serviço proporcione, de alguma forma, economia em relação ao que seria gasto para a própria Administração realizar a tarefa, com a mesma qualidade que o particular.

2.2 Contratação Direta

A licitação é a regra para a Administração Pública, a qual, sempre que desejar adquirir bens ou receber a prestação de serviços, deverá licitar. Porém, há casos em que a contratação pode ser efetuada diretamente, sendo a licitação dispensável ou inexigível.

Na lição de Justen Filho (2009, p.282):

A Constituição acolheu a presunção (absoluta) de que prévia licitação produz a melhor contratação – entendida como aquela que assegura a maior vantagem possível à Administração Pública, com observância do princípio da isonomia. Mas a própria Constituição se encarregou de limitar tal presunção absoluta, facultando contratação direta nos casos previstos por lei.

A contratação pode ser efetuada sem licitação em situações excepcionais, expressamente previstas em lei, constituindo ilícito penal dispensar ou inexigir licitação em desacordo com a lei.

Mas ainda que efetuada de forma direta, sem licitação, continuam aplicáveis os princípios da atuação administrativa. Segundo Justen Filho (2009, p.283), “Permanece o dever de realizar a melhor contratação possível, dando tratamento igualitário a todos os possíveis contratantes”. Permanece, também, a necessidade de formalização de procedimento administrativo.

A Lei nº 8.666/93, em seu artigo 24, relaciona todas as possibilidades em que, apesar de possível, a licitação é dispensável: pequeno valor, não compensando licitar, guerra ou grave perturbação da ordem, emergência ou calamidade pública, entre outros. Entretanto, cumpre salientar que o artigo 24 encerra, em si, todas as hipóteses possíveis de licitação dispensável.

Já o artigo 25 da mesma lei traz uma relação exemplificativa de casos em que há inviabilidade de competição, sendo a licitação inexigível. Podem surgir outras situações, ali não relacionadas, mas que se enquadram em situação semelhante. Neste caso, a contratação se dá de forma direta devido à inviabilidade ou desnecessidade de licitação.

Todos os contratos regidos pela Lei nº 8.666/93 podem ser alterados, em conformidade ao artigo 65. Também o preço poderá sofrer alterações, se forem alterados os quantitativos contratados ou se, por algum motivo, ocorrerem fatos que alterem o equilíbrio econômico-financeiro inicialmente pactuado.

Cumpre ressaltar que, caso a contratação direta tenha sido realizada com fundamento legal no artigo 24, inciso I ou II, em função do pequeno valor, o preço alterado não poderá ser superior aos valores ali consignados.

Contratações diretas também podem sofrer alterações quanto ao prazo de execução, notadamente quando aplicável o §1º do artigo 57, desde que o fundamento legal da contratação não tenha sido o inciso IV do artigo 24, que trata de emergências ou calamidades públicas, pois restaria descaracterizada a urgência da contratação.

Fernandes (2009, p.692) considera que:

Em particular, o ordenamento jurídico vem consagrando, por meio de uma série de instrumentos normativos, a garantia das condições efetivas da proposta, conforme a Constituição Federal, artigo 37, inciso XXI, valendo recordar:

- a) o edital deve prever critério de reajuste, tendo por *dies a quo* a data prevista para a apresentação da proposta ou do orçamento a que esta se referir;
- b) o contrato, precedido ou não de licitação, deve assegurar a manutenção das cláusulas econômico-financeiras e sua inalterabilidade por ato unilateral da Administração;
- c) o contrato pode ser alterado para reequilíbrio econômico-financeiro;
- d) a alteração da carga tributária obriga a revisão do contrato, quando houver comprovada repercussão no preço;
- e) a legislação, que estabilizou o poder aquisitivo da moeda nacional, definiu como *dies a quo*, para o período de reajuste, a data da apresentação da proposta ou do orçamento a que esta se referir;
- f) o pagamento deve ser realizado seguindo rigorosa ordem cronológica de sua exigibilidade – art. 5º - sob pena de tipificar crime – art. 92, *in fine* – e atualizado.

Essa breve relação de cautelas e direitos, que possuem aqueles que são contratados sem licitação, é exposta para revelar, ainda que singelamente, a força do Direito na busca do equilíbrio das relações jurídicas, notadamente quando subjacentes ou superiores interesses da coletividade, consistentes em uma Administração Pública eficiente”.

Um contrato para prestação de serviço que, em determinado órgão ou entidade pública é considerado como continuado, ainda que tenha decorrido de um processo de dispensa ou inexigibilidade de licitação, estará sujeito às mesmas regras de alterações contratuais, inclusive repactuação de preços, observadas suas características peculiares, caso venha a ocorrer prorrogação da vigência desse contrato.

Há que se observar, entretanto, que as condições ensejadoras da contratação direta devem subsistir.

2.3 O Contrato Administrativo

Meirelles (2014, p.230) diz que:

Contrato administrativo é o ajuste que a Administração Pública, agindo nessa qualidade, firma com particular ou com outra entidade administrativa

para a consecução de objetivos de interesse público, nas condições estabelecidas pela própria Administração.

À luz do direito privado, o contrato perfeito faz lei entre as partes não podendo ser alterado unilateralmente (*pacta sunt servanda*). Tal princípio teve origem na Escola Clássica francesa e prevaleceu na teoria dos contratos durante muito tempo, até o início do século XX, quando o fim da Primeira Guerra Mundial provocou situações em que sua estrita observância esteve prejudicada, face às situações contingenciais advindas do conflito.

Após a Primeira Guerra Mundial ressurgiu a teoria do Direito Romano segundo a qual as obrigações contratuais devem ser compreendidas em função das circunstâncias presentes no momento em que são ajustadas, abrindo a possibilidade de alterações futuras (*rebus sic stantibus*). Tornando-se o contrato demasiadamente oneroso para qualquer das partes, cabe a realização de ajustes que o tragam novamente à posição de equilíbrio.

Novamente citando Meirelles (2014, p.231), o contrato administrativo é *comutativo*, estabelecendo compensações recíprocas e equivalentes para as partes. Por parte da Administração, deve ser um meio para a obtenção do seu fim último, atender as necessidades públicas, mas o objetivo do contratado é a obtenção de lucro inerente a qualquer atividade econômica.

Para o contratado trata-se apenas de mais um negócio, no qual a Administração Pública é o cliente. Mas as relações comerciais havidas entre o particular e a Administração Pública cobrem-se de características muito particulares, uma vez que não podem ser movidas apenas pelo desejo pessoal, como nos contratos entre particulares, pois o que está em jogo é a coisa pública, decidida e executada não diretamente pelo interessado, o povo, mas por representatividade.

2.4 Cláusulas Necessárias nos Contratos Administrativos

O contrato administrativo é vinculado ao instrumento licitatório, devendo com este manter conformidade, sendo que as condições pelas quais se dará o cumprimento da avença estarão explícitas nas cláusulas da minuta de contrato que integra o edital da licitação. Desde o início do procedimento, ainda na fase de licitação, os concorrentes terão conhecimento do teor do contrato a ser assinado.

De acordo com Furtado (2013, p.467), “caso o administrador queira inovar o contrato, em relação ao constante no edital, corre-se o risco dessa prática ser considerada burla ao dever

de licitar e restar caracterizado o crime de que trata o artigo 89 da Lei de Licitações”. E assim dispões o artigo 89 da Lei nº 8.666/93:

Art. 89. Dispensar ou inexigir licitação fora das hipóteses previstas em lei, ou deixar de observar as formalidades pertinentes à dispensa ou à inexigibilidade:

Pena – detenção, de 3 (três) a 5 (cinco) anos, e multa.

Parágrafo único. Na mesma pena incorre aquele que, tendo comprovadamente concorrido para a consumação da ilegalidade, beneficiou-se da dispensa ou inexigibilidade ilegal, para celebrar contrato com o Poder Público.

A Lei nº 8.666/93 estabelece as cláusulas que deverão constar da minuta do instrumento contratual, anexo obrigatório do edital de licitação, pois o futuro contratado deverá estar ciente, desde o momento que decide participar de uma licitação, das obrigações e dos direitos a que se submeterá, caso venha a ser declarado vencedor.

Art. 55. São cláusulas necessárias em todo contrato as que estabeleçam:

(...)

III – o preço e as condições de pagamento, os critérios, data-base e periodicidade do reajustamento de preços, os critérios de atualização monetária entre a data do adimplemento das obrigações e a do efetivo pagamento;

(...)

X – as condições de importação, a data e a taxa de câmbio para conversão, quando for o caso;

Como se pode observar, são cláusulas obrigatórias do contrato administrativo aquelas que se destinam a garantir ao contratado a justa retribuição pelo bem ou serviço destinado à Administração Pública, bem como critérios para preservar-lhe as condições inicialmente pactuadas, pois não é correto esperar que recaia sobre o particular, quando este é parte de um contrato celebrado com a Administração Pública, qualquer ônus na execução do contrato além daqueles inicialmente previstos e informados.

2.5 Duração dos Contratos Administrativos

O artigo 57 da Lei nº 8.666/93 estipula a duração dos contratos administrativos, adstrita à vigência dos créditos orçamentários, e as exceções, entre as quais se enquadram os contratos que podem ser prorrogados por iguais e sucessivos períodos até o limite de sessenta meses, referente a serviços a serem executados de forma contínua, com o objetivo de se obter para a Administração preços e condições mais vantajosas, e os que podem ser prorrogados até o limite de quarenta e oito meses, ou seja, destinados a aluguel de equipamentos e à utilização de programas de informática.

Art. 57. A duração dos contratos regidos por esta lei ficará adstrita à vigência dos respectivos créditos orçamentários, exceto quanto aos relativos:

I – aos projetos cujos produtos estejam contemplados nas metas estabelecidas no Plano Plurianual, os quais poderão ser prorrogados se houver interesse da Administração e desde que isso tenha sido previsto no ato convocatório;

II - à prestação de serviços a serem executados de forma contínua, os quais poderão ter a sua duração estendida por igual período;

III - (Vetado).

IV - ao aluguel de equipamentos e à utilização de programas de informática, podendo a duração estender-se pelo prazo de até 48 (quarenta e oito) meses após o início da vigência do contrato.

(...)

Alguns contratos têm a sua duração relacionada à execução de uma determinada obrigação e tão logo esta seja cumprida, o contrato exaure-se, mantendo-se apenas obrigações como garantias, vícios redibitórios, etc. Outros contemplam temporalidade, ou seja, devem ser executados durante determinado período, como é o caso dos contratos de prestação de serviços ou de aluguel de bens, em geral. Após o transcurso do tempo previsto, exaurem-se.

Em geral, a duração dos contratos administrativos é anual, em consonância com a anualidade dos créditos orçamentários, porém, há aqueles para os quais é possível a prorrogação, exceções estas restritas, elencadas no dispositivo legal.

O inciso I refere-se a objetos que não serão executados em sua totalidade durante um ano, seja pelo vulto, seja para diluição dos custos em um prazo mais dilatado, como seria, por exemplo, a construção de obra de grande porte.

O inciso II trata da prestação de serviços contínuos, assim entendidos aqueles cuja interrupção poderia causar transtornos, danos ou prejuízos à Administração ou aos administrados, atendendo ao requisito de continuidade da prestação do serviço público. O mesmo critério aplica-se ao aluguel de equipamentos e à utilização de programas de informática, constantes do inciso IV, para os quais foram estabelecidos o limite máximo de quarenta e oito meses, dada a rapidez com que se tornam obsoletos.

Apenas no inciso I a lei determina expressamente que tenha sido prevista a possibilidade de prorrogação no ato convocatório, não estando tal exigência explicitada nos demais casos, conforme nos ensina Pereira Júnior (2009, p.652), é necessário, para a primeira hipótese de prorrogação, que haja previsão no ato convocatório. Nas demais, a lei silencia quanto a tal previsão, do que se infere sua desnecessidade.

Porém, constando do edital de licitação e do contrato dele decorrente a possibilidade de que venha a ser prorrogado, para os casos regidos pelo inciso II e IV do artigo 57, os licitantes terão condições de oferecer propostas mais vantajosas para a Administração.

À Administração Pública é conferida a prerrogativa de alterar unilateralmente o contrato celebrado com o particular, notadamente quando houver modificação do projeto ou das especificações, para melhor adequação técnica aos seus objetivos, ou quando ocorrerem acréscimos no objeto contratual, dentro dos limites previstos em lei, entre outras. Algumas vezes essas alterações geram necessidade de prorrogação do prazo de vigência contratual, para que o contratado tenha condições de cumprir o avençado, conforme dispõe o artigo 57, §1º e seus incisos:

(...)

§ 1º Os prazos de início de etapas de execução, de conclusão e de entrega admitem prorrogação, mantidas as demais cláusulas do contrato e assegurada a manutenção de seu equilíbrio econômico-financeiro, desde que ocorra algum dos seguintes motivos, devidamente autuados em processo:

I - alteração do projeto ou especificações, pela Administração;

II - superveniência de fato excepcional ou imprevisível, estranho à vontade das partes, que altere fundamentalmente as condições de execução do contrato;

III - interrupção da execução do contrato ou diminuição do ritmo de trabalho por ordem e no interesse da Administração;

IV - aumento das quantidades inicialmente previstas no contrato, nos limites permitidos por esta Lei;

V - impedimento de execução do contrato por fato ou ato de terceiro reconhecido pela Administração em documento contemporâneo à sua ocorrência;

VI - omissão ou atraso de providências a cargo da Administração, inclusive quanto aos pagamentos previstos de que resulte, diretamente, impedimento ou retardamento na execução do contrato, sem prejuízo das sanções legais aplicáveis aos responsáveis.

(...)

São fatos supervenientes, que não poderiam ser previstos quando da elaboração do edital e do contrato, posto que imprevisíveis, e que podem ensejar prorrogação de prazos de início, conclusão e entrega. Portanto, são de natureza diversa daqueles tratados nos incisos do *caput* do artigo 57 da Lei nº 8.666/93.

A prorrogação da vigência contratual é ato discricionário da Administração, não se constituindo em obrigação ou em direito líquido e certo para o contratado. Caberá à Administração avaliar se é de seu interesse manter o contrato. Também o contratado não é obrigado a aceitar a prorrogação, não sofrendo qualquer penalidade com a recusa. Porém, decidindo-se a Administração e o contratado pela prorrogação, o §2º do artigo 57 diz que a prorrogação deverá ser justificada por escrito e previamente autorizada pela autoridade competente para celebrar o contrato, ou seja, as razões que motivam a prorrogação devem estar explícitas, vinculando-a então a tais razões, o que reduz a discricionariedade da Administração. No caso dos contratos à luz do artigo 57, incisos II e IV, o motivo vinculante é a necessidade da Administração na prestação continuada do serviço e a permanência da vantajosidade inicialmente obtida.

Apenas nos casos descritos no §1º, que contempla fatos alheios ao contrato ou à vontade de uma ou ambas as partes, é dever da Administração, se necessário para a conclusão do contrato, prorrogá-lo, a fim de evitar eventuais prejuízos ao contratado, que poderia pleitear indenização para se ressarcir.

Segundo a jurisprudência consolidada, e também como consta de manifestação do Tribunal de Contas da União, exarado no processo TC-011.621/1993-1, publicado no Diário Oficial da União de 28/04/1994, entre outras, não se deve incluir nos contratos administrativos cláusulas que prorroguem a vigência automaticamente. Há que se formalizar adequadamente cada prorrogação efetuada.

Nos casos de prorrogação de vigência contratual o que ocorre é a alteração da data para o término da vigência do contrato, não se tratando, portanto, de um novo contrato. Assim, as condições inicialmente ajustadas devem permanecer, o que não significa que o preço deva permanecer o mesmo, uma vez que o ambiente econômico pode ter sofrido alterações. Porém, o grau de vantajosidade inicialmente obtido pela Administração deve ser mantido.

O §3º do artigo 57 da Lei nº 8.666/93 veda a assinatura de contratos com prazo de vigência indeterminado.

O §4º ainda permite, sob condições excepcionais, prorrogar o prazo de vigência de contratos de prestação de serviços contínuos por mais doze meses, além daqueles sessenta, devendo, também, ser motivado e devidamente autorizado.

2.6 Serviços de Natureza Continuada

Para aplicação do inciso II do *caput* do artigo 57, há que se definir quais serviços podem ser considerados de caráter continuado.

Segundo a Instrução Mare nº 02, de 30 de abril de 2008 (BRASIL, 2008), os serviços continuados que podem ser contratados de terceiros pela Administração são aqueles que apoiam a realização das atividades essenciais ao cumprimento da missão institucional do órgão ou entidade. A determinação de quais serviços se enquadram nesta categoria é inerente a cada órgão ou entidade, mas, de modo geral, aqueles que se destinam a vigilância, manutenção predial, limpeza e conservação, são alguns exemplos.

Nos casos em que se admite a prorrogação da vigência do contrato administrativo, se não houver assinatura de aditivo de prorrogação até o último dia em vigor, o contrato não poderá mais produzir efeitos. Segundo Furtado (2013, p.510), “expirado o prazo de vigência do contrato, caso não ocorra sua renovação, ocorrerá sua extinção”. A Decisão nº 451/2000 – TCU/Plenário (BRASIL, 2000) diz que “não se deve prorrogar contratos após o encerramento de sua vigência uma vez que tal procedimento é absolutamente nulo”. Igualmente, o Acórdão nº 1.727/2004 – TCU/Plenário determinou à Anatel “que nas prorrogações contratuais promova a assinatura dos respectivos termos de aditamento até o término da vigência contratual”, isto porque, após essa data, o contrato é considerado extinto. Após exaurida a vigência contratual, resta apenas a realização de um novo procedimento licitatório.

Apenas contratos de prestação de serviços podem ser enquadrados no artigo 57, inciso II. Não é possível realizar contratação para compra de bens com previsão de prorrogação até 60 meses, mesmo que, concomitantemente à compra, exista um serviço a ser prestado, pois o núcleo central do contrato continua sendo compra.

2.7 Prorrogação dos Contratos Administrativos

O desejo de prorrogar um contrato administrativo é ato discricionário da Administração Pública, aplicável aos contratos que se enquadram nos incisos II e IV do artigo 57, ou seja, aos de prestação de serviços contínuos e aos de aluguel de equipamentos e utilização de programas de informática, como exceção à regra da anualidade. Devem ser justificados formalmente e a motivação vincula a prorrogação, reduzindo a discricionariedade administrativa.

Ainda que a decisão de prorrogar seja de iniciativa da Administração, é um ato bilateral, sendo condição essencial para que haja prorrogação a formal concordância da contratada. Conforme nos diz Alcoforado (2000, p.322), “nem relevante motivo da Administração lhe confere a faculdade de impor a repactuação dilatando a vida do contrato”.

Apesar de só haver exigência na lei quanto à previsão da possibilidade de prorrogação do contrato no ato convocatório para os casos que se enquadrarem no inciso I do artigo 57, é importante que, para contratos de prestação de serviços contínuos e de aluguel de equipamentos e utilização de programas de informática, também conste, tanto no edital licitatório quanto no instrumento contratual decorrente, previsão explícita para tanto. Os licitantes deverão estar cientes da possibilidade de prorrogação, pois deriva daí condições para apresentação de propostas mais vantajosas para a Administração. As prorrogações deverão estar devidamente justificadas em processo administrativo, onde constará manifestação favorável da Administração pela prorrogação e declaração de interesse da contratada, bem como comprovação de que os preços e as condições mais vantajosas para a Administração permanecem.

Tendo transcorrido o interregno mínimo de um ano da proposta da contratada ou do orçamento a que esta proposta se referir, terá ela direito à repactuação dos valores contratuais, sendo necessário que as condições originariamente pactuadas permaneçam, bem como a vantajosidade para a Administração. Assim, caso venha a ser prorrogado o prazo de vigência do contrato, será pelo valor já repactuado.

2.8 Reajuste, Atualização Monetária, Reequilíbrio Econômico-financeiro, Repactuação

2.8.1 Reajuste

É garantido ao contratado o direito de manutenção das condições inicialmente pactuadas, a fim de que se mantenha a justa remuneração pela obra, serviço ou bem fornecido, mantendo-se a relação entre as suas obrigações e a retribuição da Administração Pública, sem o que esta estaria obtendo vantagens ilícitas às custas do particular. Para tanto, a própria Lei nº 8.666/93 estabeleceu que os critérios para manutenção de tais condições devem estar expressos no contrato a ser firmado.

A Lei nº 8.666/93, em seu artigo 40, inciso XI, determina que o edital de concorrência indicará obrigatoriamente critério de reajuste, que deverá retratar a variação efetiva do custo de produção, admitida a adoção de índices específicos ou setoriais, desde a data prevista para apresentação da proposta, ou do orçamento a que essa proposta se referir, até a data do adimplemento de cada parcela.

Ainda, o artigo 55, inciso III da mesma Lei diz que são cláusulas necessárias em todo contrato as que estabeleçam o preço e as condições de pagamento, os critérios, a data-base e periodicidade do reajustamento de preços, os critérios de atualização monetária entre a data do adimplemento das obrigações e a do efetivo pagamento.

Por este dispositivo legal, previa-se a possibilidade de reajustes mensais dos contratos, utilizando-se um indexador, o qual deveria estar expresso no termo contratual, uma vez que este era o contexto econômico da época, quando se observavam elevados índices inflacionários. Mostrava-se inviável qualquer espécie de ajuste que não contemplasse meios de preservar o valor da moeda, ou seja, a aplicação de correção monetária.

Porém, a Medida Provisória nº 542, de 30 de junho de 1994, que instituiu o Plano de Estabilização Econômica (Plano Real), convertida na Lei nº 9.069/95, determinou:

Art. 28: Nos contratos celebrados ou convertidos em Real com cláusula de correção monetária por índices de preço ou por índice que reflita a variação ponderada dos custos dos insumos utilizados, a periodicidade de aplicação dessas cláusulas será anual.

§1º. É nula de pleno direito e não surtirá nenhum efeito cláusula de correção monetária cuja periodicidade seja inferior a um ano.

§2º. O disposto neste artigo aplica-se às obrigações convertidas ou contratadas em URV até 27 de maio de 1994 e às convertidas em Real.

§3º. A periodicidade de que trata o *caput* deste artigo será contada a partir:

I – da conversão em Real, no caso das obrigações ainda expressas em Cruzeiros Reais;

II – da conversão ou contratação em URV, no caso das obrigações expressas em URV contratadas até 27 de maio de 1994;

III – da contratação, no caso de obrigações contraídas após 1º de julho de 1994; e

IV – do último reajuste no caso de contratos de locação residencial.

Assim, o artigo 28 da Lei nº 9.069/95 veio alterar a periodicidade de reajustamento de contratos, estipulando o interregno mínimo de um ano, em substituição ao mensal, até então praticado rotineiramente, e o §3º, III, estabeleceu como marco inicial para a contagem do período de um ano a data da assinatura do contrato, em desacordo com o artigo 40 da Lei nº 8.666/93, que determinava a data da apresentação da proposta ou do orçamento a que esta se referir.

Em 27 de outubro de 1995, foi editada a Medida Provisória nº 1.171, e, em seu artigo 3º, §1º, retomou como marco para a contagem de prazo para concessão de reajuste a data limite para apresentação da proposta ou do orçamento a que esta se referir. Tal entendimento permite aos licitantes a apresentação de propostas mais realistas, sem a necessidade de projeção de expectativa inflacionária, como garantia diante da possibilidade de a assinatura do contrato não se efetivar imediatamente.

Logo, entende-se como reajuste de preços a aplicação de um índice, o qual deve estar previamente estabelecido no contrato, dentro de uma periodicidade anual, e que deve refletir a variação dos custos da produção dos bens ou da prestação do serviço.

De acordo com a MP nº 2.074-73, de 25 de janeiro de 2001, convertida na Lei nº 10.192, de 14 de fevereiro de 2001:

Art. 3º: Os contratos em que seja parte órgão ou entidade da Administração Pública direta ou indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, serão reajustados ou corrigidos monetariamente de acordo com as disposições desta Lei, e, no que com ela não conflitarem, da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.

§1º. A periodicidade anual nos contratos de que trata o *caput* deste artigo será contada a partir da data limite para apresentação da proposta ou do orçamento a que essa se referir.

§2º. O Poder Executivo regulamentará o disposto neste artigo. (BRASIL, 2001)

Por não se tratar de alteração contratual, basta, para sua concessão, que se efetue apostilamento, sem necessidade de aditamento contratual. O Plano Real tinha como meta conter a espiral inflacionária, pois em todos os setores da economia trabalhava-se com a expectativa da inflação futura. Os contratos celebrados com a Administração Pública não fugiam a esse paradigma. Mas, com a estabilização da economia, não havia razão para que pagamentos efetuados dentro do prazo contratado fossem beneficiados com qualquer espécie de reajuste, antes de transcorrido um ano.

2.8.2 Atualização Monetária

De acordo com Garcia (1995, p.162):

A correção monetária seria a recomposição do âmago econômico do contrato em duas circunstâncias: quando aplicado entre a data do adimplemento da obrigação contratual pela contratada e a data do pagamento pela Administração (prazo contratual de pagamento) e quando o pagamento fosse efetuado após o prazo contratual de pagamento, ou seja, em atraso, ensejando a incidência de mora.

A atualização monetária ou correção monetária é admitida quando a Administração não efetuar o pagamento dentro do prazo estipulado para tanto, desde que para isso o contratado não tenha concorrido de forma alguma. No exercício do controle externo, o Tribunal de Contas da União tem utilizado o Índice de Preços ao Consumidor Ampliado (IPCA), da Fundação Getúlio Vargas, usado para atualização de débitos e de multas aplicadas, sendo que tal índice deve estar contemplado no edital de licitação e no contrato firmado, sendo calculado *pro rata tempore*, desde a data limite para o pagamento até a data em que este efetivamente venha a ser efetuado.

2.8.3 *Reequilíbrio Econômico-financeiro*

Em decorrência do Plano Real, não mais seriam pactuados índices pré-definidos para reajuste de contratos, sendo que a recomposição do poder de compra estabelecido na licitação passou a ser objeto de estudo mais detalhado, tendo que se considerar as variações de preço no mercado, que poderia, inclusive, variar negativamente, o que deveria ser repassado ao contrato, diminuindo seu valor. A proposta apresentada na licitação deveria oferecer o preço a ser mantido pelo período de doze meses, não cabendo qualquer alteração entre a data de sua apresentação e a assinatura do contrato, nem tampouco entre a data da proposta e a data do adimplemento das parcelas pela contratada, somente sendo admitida após decorrido um ano.

O reequilíbrio econômico-financeiro do contrato encontra fundamento legal no artigo 37, XXI, da Constituição Federal e no artigo 65, II, da Lei nº 8.666/93. Para sua aplicação, não há prévia definição de índice ou de lapso temporal, sendo decorrente de fato imprevisível, ou previsível de consequências imprevisíveis (teoria da imprevisão), que venham a alterar o equilíbrio inicial do contrato, ou seja, a relação inicialmente estabelecida entre o objeto do contrato e a remuneração devida pela Administração, ou, ainda, em decorrência de *fato do príncipe* (artigo 65, §5º, da Lei nº 8.666/93).

O Tribunal de Contas da União, em diversas decisões e acórdãos (Decisão nº 457/1995-Plenário, Decisão nº 425/1996-Plenário, Acórdão nº 2655/2009-Plenário, por exemplo), bem como o Poder Judiciário (STJ REsp 134.797/DF, TRF/1ª Região processo nº 1997.01.00.028803-7), proferiram entendimento no sentido de não considerar eventos como majoração de mão-de-obra em função de dissídio coletivo de categoria de trabalhadores como fato imprevisível ou previsível de consequências imprevisíveis. Esse entendimento buscava atender as disposições legais do Plano Real, cujo objetivo era o controle da inflação, impedindo que, com base em reajustes concedidos em convenções coletivas de trabalho, as empresas contratadas obtivessem mais de um reajuste do valor dos contratos no período de um ano, retroalimentando a ciranda inflacionária. A proposta elaborada pelo empreendedor já deveria contemplar esses reajustes.

Porém, demonstrando a empresa que, apesar de previsível o fato adquiriu dimensões imprevisíveis, afetando a equação econômico-financeira e prejudicando a execução do contrato, poderá reivindicar o reequilíbrio. Para análise do pedido de reequilíbrio, a contratada deverá demonstrar quais os itens da planilha de custos estão defasados.

Para Motta (1998, p. 305):

Constitui, pois, característica essencial do contrato administrativo o equilíbrio econômico-financeiro. Segundo se afirmou, esta característica contrapõe-se, como fator limitador, às prerrogativas da Administração. Portanto, a regra é que a relação encargo-remuneração deve ser mantida durante toda a execução do contrato, assegurando-se sempre ao contratado o direito ao lucro.

Verifica-se que há, de um lado, o direito do contratado à manutenção do equilíbrio econômico-financeiro inicialmente pactuado, mas, de outro lado, cabe à Administração o dever de engajamento às políticas governamentais, notadamente às medidas que visam a contenção da inflação, sendo necessário proceder-se a levantamentos minuciosos com o objetivo de dimensionar o direito do contratado, sendo condição *sine qua non* a comprovação, em processo administrativo devidamente formalizado, do desequilíbrio econômico-financeiro causado no contrato. Não basta somente a solicitação do contratado.

Também não é suficiente a simples aplicação de índices, quaisquer que sejam. À Administração caberá verificar os custos dos itens constantes de planilha apresentada por ocasião da apresentação da proposta, cotejando-a com planilha atualizada, apresentada por ocasião do pedido de reequilíbrio econômico-financeiro.

O reequilíbrio econômico-financeiro independe de prazos, pois fatos imprevisíveis ou previsíveis de consequências imprevisíveis podem ocorrer a qualquer momento, tornando até mesmo impossível o cumprimento do objeto contratual. Certamente, não é desejo da Administração que qualquer contratada seja levada a situações falimentares, inviabilizando sua continuidade no mercado.

O Tribunal de Contas da União, em cartilha elaborada com vistas a facilitar procedimentos em licitações e contratos (BRASIL, 2010, p.812), diz que “concedido reequilíbrio econômico-financeiro do contrato, inicia-se novo prazo para contagem de reajuste ou repactuação futura”.

2.8.4 Repactuação

Os contratos que não possuem índices e periodicidade para reajustamento de preços, porém com previsão legal e contratual de prorrogação de vigência (incisos II e IV do artigo 57), tornam-se carentes de bases legais para atualização de preços. Mas, com fundamentação no artigo 55, III, da Lei nº 8.666/93, no Decreto nº 2.271, de 7 de julho de 1997, e na Instrução Normativa nº 18/1997, atualizada pela Instrução Normativa nº 02/2008, abriu-se a

possibilidade de repactuação, ou seja, de negociação entre a Administração e o contratado, que, tal qual o reajuste, deve estar prevista no edital e no contrato para que possa ser aplicada.

A expressão repactuação não é encontrada na Lei nº 8.666/93, que só faz menção ao reajuste, à atualização financeira e ao reequilíbrio econômico-financeiro, vindo a ser citada na Instrução Normativa/MARE nº 18/1997 e no Decreto nº 2.271/1997.

Somente contratos que tenham por objeto a prestação de serviços de natureza continuada podem ser repactuados, em conformidade com o disposto no Decreto nº 2.271/1997, artigo 5º:

Art. 5º: Os contratos de que trata este Decreto, que tenham por objeto a prestação de serviços executados de forma contínua poderão, desde que previsto no edital, admitir repactuação visando à adequação aos novos preços de mercado, observados o interregno mínimo de um ano e a demonstração analítica da variação dos componentes dos custos do contrato, devidamente justificada.

E em conformidade ao disposto nos artigos 37 a 41 da Instrução Normativa nº 02/2008, será admitida repactuação dos preços dos serviços continuados contratados desde que supridas algumas exigências, como vigência igual ou superior a 12 meses, interregno mínimo de um ano para a primeira repactuação, contado a partir da data da apresentação da proposta, ou da base que a fundamentou.

Não há um índice previamente definido, mas faz-se necessária a observância do prazo anual para sua concessão, ou seja, será considerada a data limite para apresentação da proposta ou do orçamento a que essa se referir. A partir de então, nas sucessivas prorrogações de prazo, poderão ser concedidas repactuações anuais, exceto se houver concessão de reequilíbrio econômico-financeiro que, como já citado, podem ocorrer a qualquer momento, reiniciando a contagem de prazo. A partir de então, a data da primeira repactuação será o marco para as demais.

Na repactuação não há índices, portanto, caberá à contratada justificar e comprovar os novos preços pretendidos, o que não deverá ser feito pela simples aplicação de nenhum índice, oficial ou não, sendo necessária a apresentação de planilha de custos por ocasião da contratação, que será confrontada com planilha atualizada por ocasião do pedido de repactuação.

Caberá à Administração verificar a veracidade do alegado e julgar a pertinência do pleito, e se, em relação aos preços então praticados no mercado, obtidos por meio de pesquisa, continua vantajosa a manutenção do contrato ou se é mais viável a realização de nova licitação.

A cartilha elaborada pelo Tribunal de Contas da União, (BRASIL, 2010, p.720), esclarece que não é permitida a repactuação que vise a aumento da despesa antes de decorrido, pelo menos, um ano de vigência do contrato ou do marco inicial previamente estabelecido no edital e no termo contratual.

3. TERCEIRIZAÇÃO

O Novo Dicionário Aurélio, versão eletrônica, define o verbete terceirizar como sendo a transferência a terceiros de atividade ou departamento que não faça parte de sua linha principal de atuação.

Para Delgado (2014, p.452), trata-se de um neologismo com origem na palavra terceiro, que significa um intermediário, interveniente, tendo sido criado pela área de administração de empresas visando enfatizar a descentralização empresarial de atividades para outrem, um terceiro à empresa.

Ainda segundo Delgado (2014, p.452), para o Direito do Trabalho terceirização é o fenômeno pelo qual se dissocia a relação econômica de trabalho da relação justralhista que lhe seria correspondente, provocando, assim, uma relação trilateral:

- o obreiro: prestador de serviços que realiza as atividades materiais e intelectuais junto à empresa tomadora de serviços;
- a empresa terceirizante: que contrata o obreiro, com ele firmando os vínculos jurídicos pertinentes;
- a empresa tomadora de serviços: que recebe a prestação de labor, mas não assume a posição clássica de empregadora do trabalhador envolvido.

Segundo Di Pietro (2014, p.361), no âmbito do direito do trabalho, “terceirização é a contratação, por determinada empresa (o tomador do serviço), do trabalho de terceiros para o desempenho de atividade-meio. Ela pode assumir diferentes formas, como empreitada, locação de serviços, fornecimento, etc”.

Por sua vez, Carelli (2003, p.74), o nome indica tudo e indica nada ao mesmo tempo.

Indica nada, pois, se tomado ao pé da letra, indicaria a entrega a “terceiro” de atividades que seriam realizadas por uma empresa. Ora, se a atividade é entregue a “terceiro”, quem seria o segundo?

Indica tudo, pois, termo brasileiro de nascença e utilização, demonstra a real intenção do empresariado brasileiro no repasse a “terceiro”, no sentido de “outro”, da posição de empregador na relação empregatícia (e consequentemente da responsabilidade sobre os encargos e direitos trabalhistas) com seus empregados. (Carelli, 2003, p.74).

A autora ainda salienta que, em outros países, o nome utilizado deixa claro que se trata da transferência de atividades para outra empresa, mediante um contrato civil. *Outsourcing*, nos Estados Unidos; *sous-traitance* ou *extériorisation*, na França; *subcontrattazione*, na Itália; *subcontratación*, na Espanha.

De acordo com Martins (2005, p.16), tem-se uma ideia de terceirização no período da Segunda Guerra Mundial, quando empresas produtoras de armas e de outros insumos estavam sobrecarregadas com a demanda. E no Brasil, na década de 1950, multinacionais adquiriam de terceiros os componentes para a montagem dos automóveis. No ramo de serviços, empresas dedicadas à atividade de limpeza e conservação existem desde a década de 1960.

Porém, muito antes disso, a prática já existia. Como nos relata Carelli (2003, p.74/75), na Europa dos séculos XVI e XVII, comerciantes utilizavam a subcontratação, fornecendo matéria prima e até ferramentas a habitantes do meio rural, para contornar as regras da organização tradicional das profissões no meio urbano. Apesar de prática antiga, a amplitude que adquiriu é recente.

Na esfera legal, ainda de acordo com Martins (2005, p.16):

Os Decretos-lei nº 1.212 e 1.216, ambos de 1966, possibilitaram aos bancos contratar empresas para prestação de serviços terceirizados de segurança. E na sequência, uma série de regramentos foram consolidando o arcabouço legal da legislação trabalhista brasileira voltada para a contratação de trabalhadores através de empresa interposta, como o Decreto nº 62.756, de 22 de maio de 1968, que trata do funcionamento de agências de colocação ou intermediação de mão de obra, o Decreto-lei nº 1.034, de 21 de outubro de 1969, que também tratava de vigilância bancária, a Lei nº 6.019, de 3 de janeiro de 1974, que regulou a prática do trabalho temporário, o Decreto nº 73.841, de 13 de março de 1974, que regulou o trabalho temporário, e, ainda, a Lei nº 7.102, de 1983, que tratou de serviços de vigilância bancária e transporte de valores e revogou o Decreto-lei nº 1.034/1969.

Anterior ao aspecto legal e ao mesmo tempo extrapolando-o, é indiscutível a ocorrência da figura da terceirização nas relações de trabalho, seja pela complexidade de certos processos produtivos, nos quais a execução de componentes específicos pode exigir nível de especialização que o torne inviável no contexto geral, ou, no sentido inverso, tão

simples, corriqueiro e massificado, de natureza acessória ou subsidiária que sua execução por terceiros pode promover a redução de custos e a agilização dos processos.

É de notar que, se por um lado, a terceirização pode precarizar algumas relações de trabalho, pode, por outro lado, atender a parcelas da população interessadas em trabalhar alternativamente ao sistema tradicional de emprego, seja pela possibilidade de atuar em horários ou locais diferenciados. Os avanços nas áreas de informática e de telecomunicações são ferramentas que tem proporcionado muitas possibilidades nesse sentido.

3.1 Terceirização na Administração Pública

Carvalho Filho (2013, p.186), tecendo considerações sobre a terceirização de atividades pela Administração Pública, ensina que o Estado pode delegar a terceiros algumas de suas atividades-meio, contratando diretamente com a sociedade empresária, à qual os empregados pertencem.

No Brasil o fenômeno da terceirização na Administração Pública é relativamente recente, surgindo inicialmente referência dela no Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967.

Este Decreto-lei abordou a execução de atividades pela iniciativa privada, no âmbito da Administração, por dois momentos distintos: primeiramente, em relação a trabalhos de natureza eventual, transitória, periódica, tais como a execução de serviços de engenharia, obras e serviços de conservação predial; num segundo momento, a execução dos serviços não compreendidos entre aqueles de planejamento, coordenação, supervisão e controle, ou seja, de atividade-meio.

Quanto aos serviços de natureza eventual, transitória, periódica, o Decreto-lei nº 200/1967 previa a contratação para execução de obras e serviços de pequeno vulto, ou seja, a serem executados por pessoas alheias ao serviço público. Esse entendimento permanecerá na legislação sucedânea, Decreto-lei nº 2.300/1986. Posteriormente, o Decreto-lei nº 2.300/1986 foi revogado na sua integralidade pela Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, a qual, por sua vez, também previu a contratação de empresas para a execução de obras de engenharia e de serviços.

A Lei nº 8.666/1993 define serviço como sendo toda atividade destinada a obter determinada utilidade de interesse para a Administração, tais como: demolição, conserto, instalação, montagem, operação, conservação, reparação, adaptação, manutenção, transporte, locação de bens, publicidade, seguro ou trabalhos técnico-profissionais.

Quanto aos serviços compreendidos como de atividade-meio, o Decreto-lei nº 200/1967, art. 10, §7º, estabelecia que, para melhor desincumbir-se das tarefas de planejamento, coordenação, supervisão e controle e com o objetivo de impedir o crescimento desmesurado da máquina administrativa, a Administração procurará desobrigar-se da realização material de tarefas executivas, recorrendo, sempre que possível, à execução indireta, mediante contrato, desde que exista, na área, iniciativa privada suficientemente desenvolvida e capacitada a desempenhar os encargos de execução.

A Lei nº 5.645, de 10 de dezembro de 1970, que estabeleceu diretrizes para a classificação de cargos do Serviço Civil da União e das autarquias federais, relaciona como cargos de provimento efetivo, dentre outras, as atividades de artesanato e serviços auxiliares. E estabeleceu que atividades relacionadas com transporte, conservação, custódia, operação de elevadores, limpeza e outras assemelhadas seriam, de preferência, objeto de execução indireta, mediante contrato, de acordo com o artigo 10, §7º, do Decreto-lei nº 200/1967.

Porém, a Lei nº 5.845, de 6 de dezembro de 1972, que fixou os valores dos vencimentos dos cargos do Grupo-Serviços Auxiliares do Serviço Civil da União e das autarquias federais, no §2º do artigo 2º, vedou a contratação ou a prorrogação de contratos cujo objeto fosse a execução de atividades compreendidas no Grupo-Serviços Auxiliares. Esta disposição foi expressamente revogada por sucessivas medidas provisórias, partindo da MP nº 1.573-7, de 2 de maio de 1997, revogação finalmente convalidada pela Lei nº 9.527, de 10 de dezembro de 1997.

Após a revogação do §2º do artigo 2º da Lei nº 5.845/1972, o Decreto nº 2.271, de 7 de julho de 1997, regulamentou a contratação da iniciativa privada para a execução indireta das atividades acessórias, instrumentais ou complementares no âmbito da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional, sendo esta a forma preferencial de execução das atividades de conservação, limpeza, segurança, vigilância, transportes, informática, copeiragem, recepção, reprografia, telecomunicações e manutenção de prédios, equipamentos e instalações.

O Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, então, expediu a Instrução Normativa nº 18, de 22 de dezembro de 1997, com o objetivo de disciplinar a contratação de serviços terceirizados, de natureza continuada ou não.

Como nos relata Fortini (2015, p. 16), chamados a comentar a terceirização, juristas apontaram que tal modelagem contratual não poderá ser usada em atividades-fim, indicando que apenas atividades-meio poderão ser repassadas a empresas privadas por meio do instituto.

Desta forma, estabeleceram-se salvaguardas ao serviço público, e estabelecendo condições para a terceirização na Administração Pública, determinando que não serão objeto de execução indireta as atividades inerentes às categorias funcionais abrangidas pelo plano de cargos do órgão ou entidade, salvo disposição legal em contrário ou quando se tratar de cargo em extinção. Desta forma, é vedado efetuar terceirização que não atenda a esta condição de licitude.

Nas palavras de Carvalho Filho (2013, p.186), “é vedado à Administração terceirizar atividades-fim, como é o caso de funções institucionais e próprias dos órgãos públicos, simulando a intermediação de mão de obra, numa evidente contratação de locação de serviços individuais e, com isso, proceder ao recrutamento ilegal de servidores (terceirização ilícita)”. Inicialmente, as atividades claramente reconhecidas como sendo de área meio foram aquelas relacionadas a conservação e limpeza e vigilância.

E para Miraglia (2008, p. 175), “o grande problema da terceirização na Administração Pública surge quando ocorre a ilicitude do negócio jurídico entre a entidade estatal e a empresa privada”.

Assim, vem a Súmula 331, de 17/12/1993, do Tribunal Superior do Trabalho, com alterações introduzidas pela Resolução nº 96/2000 e pela ADC nº 16-DF, em Decisão do STF de 2010, determinando que somente são passíveis de terceirização as atividades-meio, ficando vedadas as contratações de pessoas por meio de empresa interposta destinadas a realizar atividades inerentes ao tomador do serviço, as atividades-fim, o que caracterizaria uma terceirização ilícita.

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.

Segundo Delgado (2014, p.452):

A terceirização causa dissociação entre a relação econômica de trabalho e a relação jurídica empregatícia, e traz graves desajustes em contraponto aos clássicos objetivos tutelares e redistributivos que sempre caracterizaram o Direito do Trabalho ao longo de sua história.

A precarização do trabalho humano é, nas palavras de Carelli (2003, p.167):

Demonstrada por intermédio de três fenômenos observáveis, que são: a subtração de direitos dos trabalhadores intermediados, com relação aos que deteriam caso fossem diretamente contratados; a fragmentação da classe trabalhadora, com perda do poder organizativo coletivo dos trabalhadores; e a degradação do meio ambiente laboral, com maior probabilidade de acidentes de trabalho e menor proteção face aos riscos ambientais do trabalho.

Muitas vezes, ao recorrer à figura da terceirização na prestação de serviços, a Administração Pública torna-se, por assim dizer, a causadora da supressão de direitos trabalhistas, ainda que sob a estrita legalidade da execução do serviço prestado.

Citemos como exemplo a situação hipotética em que uma empresa terceirizada tenha tido seu contrato prorrogado até a exaustão dos 60 meses passíveis de duração. Um empregado, que tenha sido mantido pelo menos nos últimos 23 meses da vigência do contrato, poderia ter, legalmente, dois períodos de férias, um vencido e um vincendo. Ao final do

contrato, legalmente, a empresa terceirizada pagaria a este empregado, na rescisão contratual, as duas férias não gozadas. A sucessora desse contrato, usando de prerrogativa estabelecida na CCT pela qual deverá assumir os empregados da antecessora, iniciará, então, um novo contrato de trabalho com este empregado. Inicia, da mesma forma, nova contagem de prazos para o usufruto de benefícios trabalhistas. Legalmente, este empregado poderá novamente trabalhar por mais 23 meses sem gozar férias. Suponhamos, então, que este empregado venha a ter seu vínculo empregatício encerrado, independentemente do motivo, recebendo todos os seus direitos em pecúnia. Teremos um trabalhador que, apesar de totalmente dentro da lei, trabalhou por quase quatro anos sem descanso. Ainda que revestido de caráter legal, houve uma fragilização na relação de trabalho desta pessoa, causada pela precarização do trabalho regido por este instituto, a terceirização.

Da mesma forma, é retirado destes trabalhadores a possibilidade de crescimento profissional se optarem por permanecer prestando serviços no mesmo órgão. Figuras como adicional por tempo de serviço não são contempladas em contratos terceirizados, uma vez que se busca efetuar essa contratação sempre pelos menores preços possíveis.

Carelli (2003, p.191) ainda salienta que “talvez o maior prejuízo para os trabalhadores seja mesmo o estado de exclusão em que permanecem os terceirizados, discriminados dentro do ambiente de trabalho, segregados de um grupo de trabalhadores com *status* de efetivos”, criando-se ruptura da coesão social e segregação em espaços diferenciados, com acesso desigual aos recursos sociais. Os trabalhadores terceirizados, não raramente, são tratados como de categoria inferior (Carelli, 2003, p.214).

Quanto à terceirização ilícita no âmbito da Administração Pública, sua ocorrência conduziria a um conflito de princípios, uma vez que produziria vínculo empregatício com o órgão tomador do serviço, gerando choque com a determinação constitucional para investidura em cargo ou emprego público, que depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos.

Saliente-se que, ainda que a execução indireta das atividades acessórias, instrumentais ou complementares, chamadas de atividades-meio, ainda que sejam tratadas na prática da Administração Pública como terceirização, são na verdade uma forma de intermediação de mão de obra e trabalho.

Segundo Carelli (2003, p.124), alguns dos componentes demonstradores de intermediação de mão de obra são:

- gestão do trabalho pela contratante;
- falta de especialização da empresa contratada;

- detenção de meios materiais para a realização dos serviços;
- realização da atividade permanente da tomadora, dentro de estabelecimento próprio da contratante.
- fiscalização da execução do contrato pela contratante;
- ordens e orientações procedimentais por parte da contratante;
- prevalência do elemento “trabalho humano” no contrato;
- remuneração do contrato baseada em número de trabalhadores;
- prestação de serviços para uma única empresa tomadora;
- a realização subsequente de um mesmo serviço por empresas distintas, permanecendo os mesmos trabalhadores.

3.2 Negociações Coletivas de Trabalho

A CF/88, tida como uma luz na escuridão após período de repressão vivido pela sociedade brasileira, buscou solidificar os chamados direitos e garantias fundamentais. A garantia ao trabalho integra o rol dos direitos sociais, no artigo 6º, assim como direito a educação, saúde, alimentação, moradia, transporte, lazer, segurança, previdência social, proteção à maternidade e à infância e assistência aos desamparados.

O inciso XXVI do artigo 7º da Constituição Federal inclui expressamente o reconhecimento das convenções e acordos coletivos de trabalho entre os direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, como instrumento de melhoria de sua condição social. A livre associação de trabalhadores em entidades que os represente está prevista no artigo 8º:

Art. 8º É livre a associação profissional ou sindical, observado o seguinte:

(...)

III – ao sindicato cabe a defesa dos direitos e interesses coletivos ou individuais da categoria, inclusive em questões judiciais ou administrativas;

(...)

VI – é obrigatória a participação dos sindicatos nas negociações coletivas de trabalho; (Brasil, 1988).

A Consolidação das Leis do Trabalho, Decreto-lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, já tratava, no Título V, das normas referentes à organização sindical. A CLT surgiu da necessidade de unificar a legislação trabalhista até então existente no Brasil, em face do

momento desenvolvimentista por que passava o país, com a mudança da característica agrária da economia para a era industrial.

O período inicial do sindicalismo no Brasil remonta ao final do século XIX e início do século XX, após a abolição da escravatura no país, com os trabalhadores de determinados ofícios, então livres, formando associações, ainda que incipientes e destituídas de poder. Na década de 1930, no governo de Getúlio Vargas, o Estado toma para si o controle das questões operárias.

3.3 Evolução das Cláusulas Econômicas nas Convenções Coletivas de Trabalho

A remuneração dos servidores públicos e o subsídio de membros de poder, detentores de mandato eletivo, ministros de estado e secretários estaduais e municipais somente podem ser fixados ou alterados por meio de lei específica, conforme preceitua a Constituição Federal em seus artigos 37 e 39, assegurando, também, a revisão geral anual dos valores.

Por sua vez, os chamados empregados terceirizados são regidos pelas normas da Consolidação das Leis do Trabalho, e, normalmente, vinculados a um sindicato laboral representativo da categoria. Algumas poucas profissões pertencem a categorias diferenciadas, possuindo piso salarial regulamentado por lei, como por exemplo os engenheiros (Lei nº 4.950-A/1966).

As condições de trabalho em geral, e os reajustes salariais desses trabalhadores e outros benefícios pleiteados, quando não regidos por lei, devem ser fruto de negociação coletiva, que, segundo Martins (2008, p.773), trata-se de “uma forma de ajuste de interesses entre as partes, que acertam os diferentes entendimentos existentes, visando encontrar uma solução capaz de compor suas posições”.

Havendo convergência nas negociações, firma-se a convenção coletiva, entre um ou mais sindicatos de empregados e de empregadores, ou o acordo coletivo, entre a empresa e o sindicato dos trabalhadores. Se não houver possibilidade de acordo entre as partes, ainda resta a via da arbitragem ou, por fim, recorrer ao Judiciário e ajuizar o dissídio coletivo.

Nada mais justo no Direito do Trabalho do que a busca da proteção do trabalhador, na posição de parte mais fragilizada da relação trabalhista.

Nesse sentido, sob o amparo da Constituição Federal, a negociação coletiva de trabalho e o resultado produzido passam a possuir força de lei, ainda que o direito assim adquirido não estivesse anteriormente previsto no ordenamento jurídico, desde que não tenha vícios de ilegalidade.

Trata-se do chamado Princípio da Criatividade Jurídica na Negociação Coletiva, que, nas palavras de Delgado (2015, p.1417):

Traduz a noção de que os processos negociais coletivos e seus instrumentos (contrato coletivo, acordo coletivo e convenção coletiva de trabalho) têm real poder de criar *norma* jurídica (com qualidades, prerrogativas e efeitos próprios a estas), em harmonia com a normatividade heterônoma estatal.

Ou seja, os instrumentos surgidos das negociações coletivas de trabalho possuem força coercitiva nas relações de trabalho. O que, de certa forma, é compreensível, dada a demora natural nos processos legislativos. Os acertos levados a cabo diretamente entre as partes envolvidas, ainda que mediadas pelo Estado quando não há consenso, “atende ao princípio democrático da descentralização política e de avanço da autogestão social pelas comunidades” (Delgado, 2015, p.1417).

E, ainda Delgado (2015, p.1417), “a negociação coletiva trabalhista, processada com a participação do sindicato de trabalhadores, tem esse singular poder de produzir normas jurídicas, e não simples cláusulas contratuais”.

Porém, não é de se estranhar que, produzindo normas jurídicas, ocorram contradições entre o convencionado e a legislação vigente, gerando conflito de regras, o que, não raro, acaba sendo resolvido pelo Poder Judiciário, normalmente a favor do trabalhador, se a norma negociada for a mais favorável.

É neste ponto que, sujeitando-se ao poder normativo das convenções coletivas de trabalho, os contratos para prestação de serviços terceirizados firmados entre a Administração Pública e empresas privadas do ramo, obrigam aquela a arcar com o custo financeiro do convencionado entre as outras duas partes de um triângulo formado pela Administração Pública, a sociedade empresária contratada e o sindicato da categoria envolvida, sem, contudo, que a Administração Pública tenha participado das negociações.

4. A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

Segundo Di Pietro (2014, p.360), o vocábulo terceirização vem sendo utilizado com frequência no âmbito do direito administrativo e foi referido no artigo 18, §1, da Lei de Responsabilidade Fiscal com o intuito de coibir a utilização do instituto como forma de burla ao limite de despesa com pessoal, previsto no artigo 169 da Constituição.

Art. 169. A despesa com pessoal ativo e inativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não poderá exceder os limites estabelecidos em lei complementar.

Ao longo dos anos, com o intuito de ajustar o ordenamento jurídico à realidade econômica do país, foram efetuadas várias alterações ao texto constitucional, por meio de emendas constitucionais. Na consolidação de medidas adotadas no Plano Real, que buscou a estabilização da economia na década de 1990, e no bojo da chamada Reforma da Gestão Pública de 1995, o artigo 169 sofreu alterações, consubstanciadas pela Emenda Constitucional nº 19/1998, previamente à edição da lei complementar que o regulamentaria, conforme vinculação já presente na redação do texto original.

Nas palavras de Amorim (2009, p.131):

A Emenda conferiu nova redação ao §1º do dispositivo e acrescentou-lhe mais seis parágrafos, instituindo critérios restritivos às despesas dos entes públicos com pessoal e impondo medidas a serem observadas para o seu cumprimento, tudo sob regulamentação remetida a lei complementar.

Inicialmente a lei complementar reclamada pelo texto constitucional foi a LC nº 82/1995 (Lei Camata), substituída por nova lei complementar publicada em 31 de maio de 1999, LC nº 96/1999, finalmente revogada pela Lei Complementar nº 101/2000, de 4 de maio de 2000, denominada e conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

4.1 A Terceirização Como Burla à Lei de Responsabilidade Fiscal

A LRF limita os gastos com pessoal a percentuais máximos da receita corrente líquida dos entes públicos, imputando ao ente federativo sanções ou limitações quando transposta essa barreira, dentre elas, proibição de criar novos cargos e empregos públicos, proibição de conceder vantagens e aumentos aos servidores e empregados, proibição de realização de horas extras, e ainda a obrigação de reduzir os gastos com o corte das despesas com cargos em comissão e funções de confiança, exoneração de servidores não estáveis e, por fim, redução de cargos efetivos.

O artigo 18 da LRF estabelece que, para o cômputo da despesa com pessoal, serão consideradas todas as espécies remuneratórias, independentemente de denominação ou origem, inclusive os encargos sociais e contribuições delas decorrentes. E, no parágrafo 1º, inclui ainda:

§1º Os valores dos contratos de terceirização de mão de obra que se referem à substituição de servidores e empregados públicos serão contabilizados como “Outras Despesas de Pessoal”.

Este dispositivo levantou celeuma acerca de sua interpretação e abrangência. Para esclarecer, o texto da Lei nº 9.995, de 25 de julho de 2000, que dispôs sobre as diretrizes para a elaboração da lei orçamentária de 2001, definiu em seu artigo 64 que, independentemente da validade de contratos de terceirização, “não se considera como substituição de servidores e empregados públicos os contratos de terceirização para execução indireta de atividades que sejam simultaneamente:

a) acessórias, instrumentais ou complementares aos assuntos que constituem área de competência legal do órgão ou entidade;

b) não sejam inerentes a categorias funcionais abrangidas por plano de cargos do quadro de pessoal do órgão ou entidade, salvo expressa disposição legal em contrário, ou quando se tratar de cargo ou categoria extinto, total ou parcialmente.

O artigo 61 da Lei nº 10.226, de 24 de julho de 2001 (LDO 2002), repetiu o texto do artigo, acrescentando-lhe o inciso três, que determina que, para não caracterização de substituição de servidores e empregados públicos, os contratos de terceirização também não podem caracterizar relação direta de emprego dos empregados terceirizados com o órgão ou entidade.

O dispositivo foi seguidamente repetido nas edições subsequentes da LDO (leis nº 10.524/2002 – LDO2003; 10.707/2003 – LDO2004; 10.934/2004 – LDO2005; 11.178/2005 –

LDO2006; 11.439/2006 – LDO2007; 11.514/2007 – LDO2008; 11.768/2008 – LDO2009; 12.017/2009 – LDO2010; 12.309/2010 – LDO2011; 12.465/2011 – LDO2012 E 12.708/2012 – LDO 2013). Porém, as leis nº 12.919/2013 e 13.080/2015, respectivamente LDO2014 e LDO2015, não contemplaram essa questão.

Logo, apenas a terceirização ilícita seria considerada para o cômputo dos limites com gastos de pessoal, porém, este é outro assunto. Ou seja, não há limite para as despesas efetuadas com contratação de empresas para prestação de serviços terceirizados à Administração Pública.

Tal interpretação abre brechas para a burla de todo um arcabouço legal destinado ao controle dos gastos públicos, favorecendo, em última análise, empreendimentos da iniciativa privada que, por uma via lateral, alocam pessoal para trabalhar em órgãos e entidades públicos, sem, no entanto, possuírem o mesmo *status* de servidor ou empregado público, numa relação trabalhista precarizada, com diferentes classes de trabalhadores lado a lado, detentores de direitos, principalmente, e obrigações diferenciadas.

Esses trabalhadores terceirizados são regidos em sua relação laboral pela legislação trabalhista em vigor aplicável ao setor privado, e os seus salários e demais vantagens periodicamente renegociados entre os sindicatos e a classe patronal. Desta negociação a Administração Pública contratante não toma assento, ainda que seja parte interessada no processo, uma vez que os custos de qualquer avanço remuneratório serão transferidos aos tomadores dos contratos, entes públicos ou privados.

Desta forma, foge da Administração Pública o controle das despesas realizadas com contratação de mão de obra terceirizada, contabilizadas como “Locação de Mão de Obra”, restando tão somente a possibilidade de reduzir o número de postos de trabalho contratados.

O tema já despertou o interesse e foi abordado em outros trabalhos, como no caso do artigo de Silva (2006), que discorre sobre o adequado enquadramento contábil dado às contratações de mão de obra terceirizada.

Madela (2012), por sua vez, procurou demonstrar o impacto das negociações sindicais no orçamento público federal, realizando análise da evolução das cláusulas econômicas em confronto com os valores gastos por subelementos de despesa “01” – apoio administrativo, “02” – limpeza e conservação e “03” – vigilância ostensiva.

5. CONVENÇÕES COLETIVAS DE TRABALHO E ÍNDICES ECONÔMICOS UTILIZADOS

Os sindicatos mais atuantes na área de terceirização são aqueles relacionados a vigilância e segurança, serviços gerais e informática. A opção por concentrar a pesquisa deste trabalho na atividade de vigilância deveu-se à maior padronização da profissão, regulamentada por leis e fiscalizada pela Polícia Federal. As empresas do ramo não podem diversificar suas operações e atuar em outras áreas, o que não acontece, por exemplo, com as empresas que terceirizam serviços gerais, pois a diversidade de postos que abarcam em cada unidade da Federação diverge consideravelmente. Quanto a informática, a natureza dos serviços contratados pela Administração Pública também é muito variada.

Foram pesquisadas as últimas cinco convenções coletivas de trabalho de empregados da atividade de vigilância, de 2011 a 2015, das vinte e sete unidades da Federação. Os dados foram obtidos no site do Ministério do Trabalho e Emprego. Dentre as unidades da Federação, foram descartados os Estados do Amapá, Ceará, Goiás, Piauí, Rio Grande do Norte, Roraima e Sergipe, por não estarem registradas convenções em um ou mais anos do período avaliado.

Tabela 1: reajustes salariais nas convenções coletivas de trabalho – vigilantes.

Média por região - excluídos AP, CE, GO, PI, RN, RR e SE									
Região	Unidades da Federação	Valor em 2010	2011	2012	2013	2014	2015	% acumulado	Média regional
Norte	AC	682,60	6,50	7,00	4,00	7,00	8,50	37,59	44,02
	AM	654,00	7,80	10,92	9,00	6,18	8,80	50,57	
	PA	761,30	7,71	7,54	8,07	6,64	7,40	43,37	
	RO	681,52	9,00	10,00	7,35	9,20	7,00	50,39	
	TO	763,97	7,28	12,23	3,21	3,21	7,73	38,16	
Nordeste	AL	510,03	8,00	14,26	11,26	10,00	10,33	66,63	49,80
	BA	637,98	7,37	6,17	6,99	7,19	7,93	41,09	
	MA	657,15	6,52	9,29	5,00	6,44	7,50	39,87	
	PB	596,34	8,00	9,70	6,63	7,50	9,00	48,03	
	PE	607,29	8,00	11,00	8,50	7,50	9,70	53,39	
Centro-Oeste	DF	1.259,71	8,00	9,57	6,72	6,95	7,50	45,19	47,80
	MS	726,59	8,00	8,00	7,27	8,00	9,00	47,29	
	MT	653,40	7,90	14,18	7,00	7,00	7,00	50,93	
Sudeste	ES	777,00	10,00	9,00	7,50	6,50	6,50	46,19	41,80

	MG	964,45	6,47	8,00	6,20	6,56	9,46	42,44	
	RJ	800,00	8,00	7,00	6,77	8,00	9,00	45,25	
	SP	909,12	6,08	6,18	6,18	5,58	5,58	33,32	
Sul	PR	1.066,00	7,03	6,94	6,63	6,94	7,69	40,56	42,56
	RS	837,00	8,00	7,08	6,63	8,53	7,16	43,41	
	SC	769,06	7,00	9,50	6,20	7,25	7,69	43,71	

Autoria própria. Fonte dos dados: Ministério do Trabalho e Emprego.

De modo complementar, também foram pesquisadas as convenções coletivas de três unidades da Federação que atuam na área de serviços gerais. Foram escolhidos o Distrito Federal, São Paulo e Pernambuco, por sua relevância e por serem representativos de três diferentes regiões do país.

Tabela 2: reajustes salariais nas convenções coletivas de trabalho – serviços gerais.

Unidades da Federação	Piso salarial em 2010	2011	2012	2013	2014	2015	% acumulado
DF	561,00	15,50		20,38	12,00	9,00	69,74
SP	520,00	15,00	15,00	9,42	8,61	11,73	75,60
PE	515,00	8,74	14,13	8,51	6,78	8,84	56,51

Autoria própria. Fonte dos dados: Ministério do Trabalho e Emprego.

Com o objetivo de posicionar os avanços obtidos nas negociações coletivas, são apresentadas as evoluções de índices econômicos representativos para o período em foco, INPC, IGPM, IPCA, taxa Selic e PIB.

Tabela 3: variação percentual dos índices econômicos.

	2010	2011	2012	2013	2014	Acumulado 2010-2014 (%)
INPC	6,47	6,08	6,20	5,56	6,23	34,50
Selic	10,66	10,90	7,14	9,90	11,15	60,61
IGPM	11,32	5,09	7,81	5,53	3,67	37,98
IPCA	5,90	6,50	5,83	5,91	6,41	34,52
Sal.Min.	9,67	6,86	14,13	9,00	6,79	55,69
PIB	7,50	2,70	1,00	2,70	0,10	14,63

Autoria própria. Fonte dos dados: <http://br.advfn.com/indicadores>

E, ainda, a variação do salário mínimo nacional para o período.

Tabela 4: variação do salário mínimo nacional.

Evolução do Salário Mínimo							
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Varição acumulada
Valor nominal (R\$)	510,00	545,00	622,00	678,00	724,00	788,00	R\$ 278,00
Índice de reajuste (%)		6,86	14,13	9,00	6,79	8,84	54,51%

Autoria própria. Fonte dos dados: <http://www.contabeis.com.br/tabelas/salario-minimo/>

6. LICITAÇÕES PARA CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS TERCEIRIZADOS DE VIGILÂNCIA

Apresentamos a seguir uma compilação de algumas licitações realizadas para contratação de serviços continuados de vigilância em todas as unidades da Federação, nos anos de 2014 e 2015. Os dados foram obtidos no site Comprasnet do Governo Federal, ferramenta utilizada para realização de pregões eletrônicos, a forma predominante de licitação atualmente.

Tabela 5: licitações para contratação de serviços de vigilância.

Unidade Federação	Pregão		Órgão	Tipo posto	Valor por empregado	Remuneração (Salário + adic.)	Demais benefícios/insumos - CCT	
	Nº	Ano					VR/dia	∑ de demais benefícios exceto VR
AC	10	2015	Suframa	12x36 diurno	3.534,35	1.413,19	14,00	54,00
	8	2015	MS	12x36 noturno	4.606,86	1.629,71	14,00	79,00
	2	2015	Ifan	12x36 diurno	3.691,00	1.566,78	15,00	88,06
AL	15	2015	Ifal	12x36 diurno	3.458,95	1.443,82	10,40	11,50
	2	2015	Funasa	12x36 diurno	3.458,23	1.350,33	10,55	16,19
AM	5	2015	Procuradoria	12x36 diurno	3.577,97	1.540,11	15,00	87,85
	29	2015	TRE	12x36 diurno	3.505,25	1.566,79	14,25	72,87
AP			Unifap	12x36 diurno	4.316,23	1.942,07	19,80	0,86
BA	14	2015	Procuradoria	12x36 diurno	3.980,48	1.431,71	16,00	88,06
	41	2014	ME	12x36 diurno	3.541,13	1.297,76	8,12	110,60
	12	2014	INSS	12x36 diurno	3.137,43	1.297,86	10,00	84,70
CE	1	2015	RF	12x36 diurno	3.401,34	1.499,52	10,07	126,74
	1	2015	DNPM	12x36 diurno	3.045,82	1.522,48	8,56	41,64
	3	2015	PRF	12x36 diurno	3.078,94	1.516,56	8,69	34,74
DF	3	2015	MPOG	12x36 diurno	5.353,46	2.261,65	28,00	147,00
	31	2015	DPF	12x36 diurno	5.310,93	2.301,65	28,00	157,00
ES	8	2015	PRF	12x36 diurno	4.166,48	1.758,15	19,00	78,66
	1	2015	Iphan	12x36 diurno	4.335,92	1.657,33	17,10	90,37
GO	5	2015	Funasa	12x36 diurno	3.614,02	1.516,25	13,20	9,00
	23	2015	TRE	12x36 diurno	3.172,27	1.386,20	13,20	9,00
	3	2015	CGU	12x36 diurno	3.520,77	1.552,86	13,20	9,00
MA	19	2015	TCE	12x36 diurno	2.882,95	1.376,82	13,50	72,00
MG	1	2015	RF	12x36 diurno	4.418,66	2.050,18	18,21	92,47
MS	3	2015	MPF	12x36 diurno	3.504,68	1.578,67	16,00	11,00
	3	2015	PRF	12x36 diurno	3.749,82	1.575,37	15,29	22,00

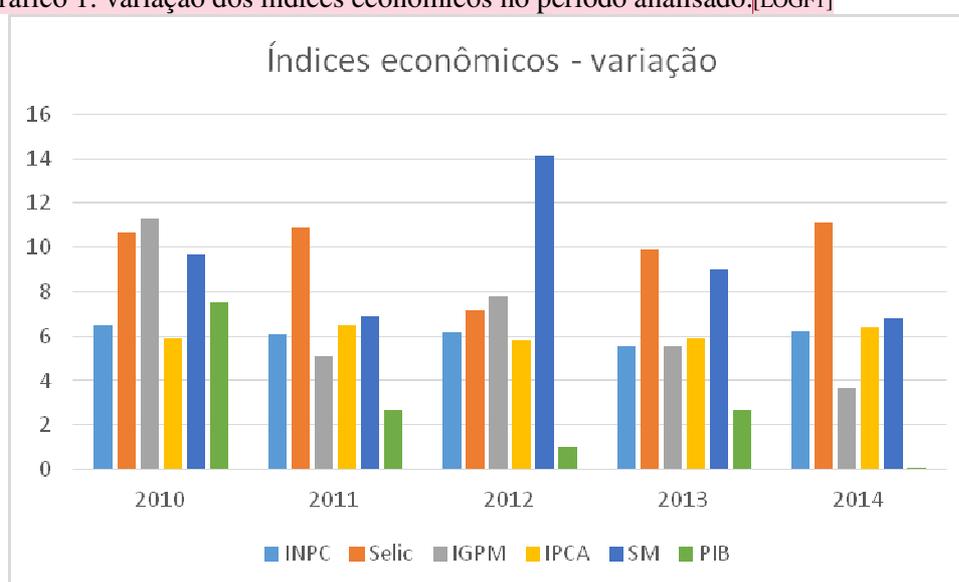
MT	3	2015	IBGE	12x36 diurno	3.592,88	1.526,01	11,00	95,65
	5	2015	RFB	12x36 diurno	3.459,18	1.465,63	10,93	86,68
PA	4	2015	DNPM	12x36 diurno	3.703,87	1.671,97	14,85	5,86
	19	2015	IFPA	12x36 diurno	3.678,35	1.678,45	14,85	10,61
PB	15	2015	ICMBio	12x36 diurno	3.244,60	1.266,68	7,60	88,86
	3	2015	M.T.E.	12x36 diurno	3.312,30	1.315,62	7,60	2,00
PE	53	2015	BNB	12x36 diurno	3.990,78	1.203,22	11,00	147,88
	5	2015	Ibama	12x36 diurno	3.457,78	1.382,26	15,00	42,23
PI	7	2015	Anatel	12x36 diurno	3.514,24	1.550,91	15,41	43,00
	2	2015	MS	12x36 diurno	3.466,59	1.442,74	14,34	37,85
PR	22	2015	MS	12x36 diurno	4.499,11	2.098,18	11,25	74,01
	16	2015	PRT9	12x36 diurno	4.553,03	2.105,84	18,26	81,22
RJ	14	2015	FCRB	12x36 diurno	3.571,40	1.557,19	13,20	14,36
	4	2015	DNPM	12x36 diurno	3.687,18	1.693,50	14,85	6,90
	70	2015	Cefet	12x36 diurno	4.003,36	1.567,42	13,20	6,66
RN	10	2014	DPF	12x36 diurno	3.263,83	1.542,68		8,00
	1	2015	M.T.E.	12x36 diurno	3.368,78	1.542,68		20,00
	1	2015	PRT9	12x36 diurno	3.337,50	1.521,55		9,80
RO	8	2015	MS	12x36 diurno	4.452,44	1.692,17	18,00	60,05
RR	6	2015	Anatel	12x36 diurno	3.721,55	1.367,58	12,18	7,27
RS	89	2015	DNIT	12x36 diurno	3.860,21	1.686,10	11,20	9,58
	1	2015	MPU	12x36 diurno	3.722,50	1.611,43	11,20	13,00
	42	2015	TSE	12x36 diurno	4.607,74	1.799,17	12,56	9,88
SC	8	2015	RF	12x36 diurno	3.975,00	1.722,28	12,00	12,99
SE	5	2015	Incra	12x36 diurno	3.419,19	1.351,00	11,70	6,71
SP			MEC	12x36 diurno	3.590,73	1.627,57	14,67	55,26
			PGR	12x36 diurno	4.366,81	2.272,08	14,50	114,37
	14	2015	PMDF	12x36 diurno	3.755,35	1.716,48	14,50	135,23
TO	4	2015	DPF	12x36 diurno	4.346,97	1.666,72	17,11	12,00

Autoria própria. Fonte dos dados: Governo Federal, site www.comprasnet.gov.br

7. VARIAÇÕES DOS INDICADORES ECONÔMICOS

Os gráficos a seguir apresentam as correlações encontradas entre as variações salariais das convenções coletivas de trabalho e a variação dos indicadores econômicos, para o período analisado.

Gráfico 1: variação dos índices econômicos no período analisado. [LOGF1]



Autoria própria. Fonte dos dados: <http://br.advfn.com/indicadores>

Observa-se que há grande variabilidade entre os índices apresentados, decorrente das formas como são apurados e suas aplicações.

Segundo o portal do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA e o Índice Nacional de Preços ao Consumidor – INPC, têm como fonte de dados estabelecimentos comerciais e de prestação de serviços, concessionárias de serviços público e domicílios, para levantamento de aluguel e condomínio. O período de coleta é de 1º a 30 do mês de referência. Compreende famílias com rendimento mensal entre um e cinco salários mínimos, e a pessoa de referência é assalariado e residente em área urbana.

O INPC é um dos principais indicadores brasileiro da variação mensal dos preços. Já o IPCA é o indicador oficial do Governo Federal para aferição das metas inflacionárias.

O IGP-M, Índice Geral de Preços do Mercado, de acordo com o portal da Fundação Getúlio Vargas – FGV, registra as variações de preços de matérias-primas agropecuárias e

industriais, de produtos e intermediários e de bens e serviços finais. Os dados são coletados entre os dias 21 do mês anterior e 20 do mês de referência, e conta com um sistema de apurações prévias divulgadas antes do fechamento mensal, apresentando resultados parciais em períodos de dez dias.

A taxa Selic é a taxa média ajustada dos financiamentos diários apurados no Sistema Especial de Liquidação e de Custódia para títulos federais, sendo consideradas, para seu cálculo, as operações de compra e venda de títulos federais com compromisso de revenda assumido pelo comprador combinado com o compromisso de recompra assumido pelo vendedor para liquidação no dia útil subsequente, conforme informa o portal do Banco Central do Brasil – BCB. Ou seja, é a taxa básica de juros da economia brasileira, usada como referência para o cálculo das demais taxas de juros cobradas pelo mercado e para definição da política monetária praticada pelo Governo.

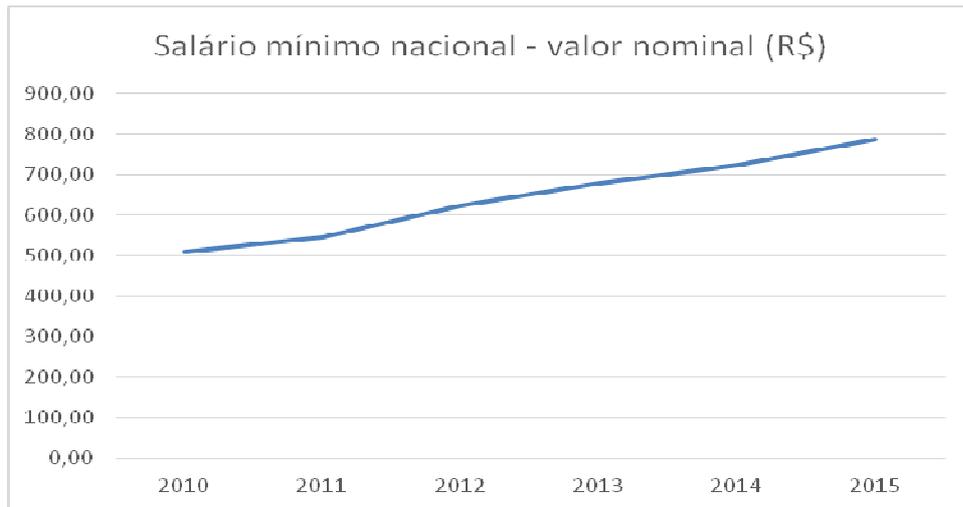
O PIB – Produto Interno Bruto, é um indicador macroeconômico e tem como principal objetivo mensurar a atividade econômica. É a soma de todos os bens e serviços finais da cadeia produtiva, excluindo-se os insumos intermediários.

E o salário mínimo é o menor valor de remuneração de um trabalhador. Instituído em 1936 no governo de Getúlio Vargas, passou a vigorar a partir de 1940. Atualmente, após o Plano Real, o reajuste é determinado anualmente no bojo da Lei Orçamentária Anual. Busca recompor a variação da inflação, com um pequeno acréscimo para melhorar seu poder de compra.

Esses indicadores foram escolhidos por fazerem parte do dia a dia dos brasileiros, sendo bastante representativos do custo de vida e do poder de compra dos assalariados.

A taxa Selic e o PIB foram incluídos apenas para propiciar uma visão panorâmica, uma vez que são mais adequados para avaliação de políticas monetárias e macroeconômicas, além de que, exceto pelo ano de 2012, quando o reajuste do salário mínimo foi o mais elevado dentre todos os indicadores, Selic e PIB representam, neste estudo, as extremidades superior e inferior da tabela.

Gráfico 2: crescimento do valor do salário mínimo nacional, no período de 2010 a 2015.

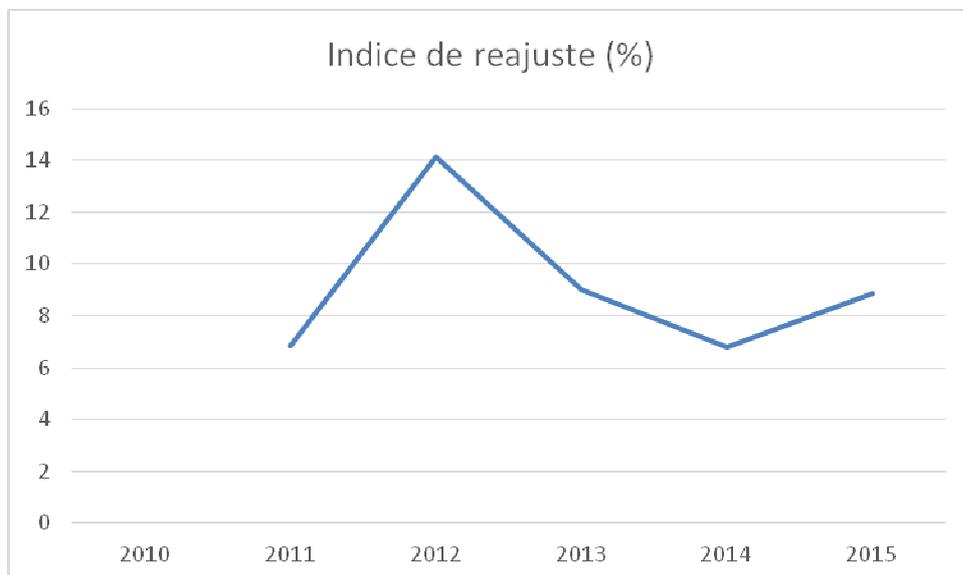


Autoria própria. Fonte dos dados: <http://www.contabeis.com.br/tabelas/salario-minimo/>

Este gráfico apresenta a evolução, em valores absolutos, do salário mínimo nacional.

Partindo de R\$ 500,00 em 2010 para R\$ 788,00 em 2015, o reajuste acumulado no período de 55,69%, inferior apenas à evolução da taxa Selic. Apresentou o maior reajuste em 2012, consequência direta do crescimento do PIB registrado em 2010, conforme se observa no gráfico 3, a seguir apresentado:

Gráfico 3: índice de reajuste do salário mínimo nacional no período de 2010 a 2015.



Autoria própria. Fonte dos dados: <http://www.contabeis.com.br/tabelas/salario-minimo/>

8. ANÁLISE DOS RESULTADOS

Observando-se os dados apresentados foi possível verificar que os reajustes salariais obtidos por ambas as categorias (tabela 1 e 2) foram superiores aos índices INPC, IGPM e IPCA.

O INPC (Índice Nacional de Preços ao Consumidor), produzido pelo IBGE, mede a variação do custo de vida das famílias com salário entre 1 e 5 salários mínimos.

O IGPM (Índice Geral de Preços ao Consumidor), calculado pela Fundação Getúlio Vargas, é o índice utilizado para reajuste dos contratos de aluguéis.

O IPCA (Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo), também do IBGE, é o índice oficialmente utilizado pelo Governo Federal para aferição das metas inflacionárias.

Porém, os reajustes médios concedidos aos vigilantes não superaram o valor dos reajustes do salário mínimo. A remuneração desta categoria, em geral, é superior ao salário mínimo, e esta, aparentemente, é a causa do menor reajuste, o que pode representar uma distorção, pois a tendência é de achatamento ao longo do tempo.

Saliente-se que, em relação aos demais benefícios recebidos pela categoria de vigilantes, o que se pode observar na tabela 5, que há uma enorme discrepância entre as várias unidades da Federação, e até mesmo dentro de uma mesma unidade. Isto torna inviável uma análise dos dados.

Complementarmente, ao se analisar a evolução salarial da categoria de serviços gerais para o Distrito Federal, São Paulo e Pernambuco, verifica-se que os reajustes da categoria foram superiores as do salário mínimo. Esta é uma categoria que apresenta os menores salários, muito próximos ao salário mínimo, o que representa um ganho real.

9. CONCLUSÃO

Na revisão bibliográfica verificou-se que muitos autores têm se debruçado diante das questões sociais da terceirização, tanto nas atividades econômicas da iniciativa privada quanto na Administração Pública, notadamente no que se refere à precarização das relações de trabalho e a mercantilização da força de trabalho.

Quanto à questão inicial, se as vantagens obtidas nas negociações coletivas de trabalho podem onerar as despesas públicas, foi possível observar que, para o caso da categoria profissional dos vigilantes, o valor dos reajustes salariais concedidos por força de convenções coletivas, ainda que, em geral, tenha sido superior aos índices analisados, não foi suficiente para igualar-se ao reajuste do salário mínimo nacional.

Porém, há outros itens de natureza não salarial que podem tornar os contratos de terceirização mais onerosos. Quanto a esses itens, a grande diversidade de valores não permitiu, neste estudo, determinar que possa ser responsável ou não por elevar desmesuradamente os gastos públicos com contratações de serviços terceirizados.

Por outro lado, para as três unidades da Federação que se analisou as convenções coletivas para prestadores de serviços da categoria de serviços gerais, a média de reajustes superou, inclusive, o salário mínimo.

O impacto produzido pelos reajustes salariais e demais benefícios concedidos em negociações coletivas, não só no setor público como também na iniciativa privada, se mostra relevante, indicando a necessidade de se efetuarem estudos sobre o assunto, munindo a Administração Pública de ferramentas que possam permitir controles sobre os custos da terceirização.

Para complementação do estudo, sugere-se determinar se é padrão para os sindicatos das categorias de serviços gerais do restante do país manter o padrão observado no Distrito Federal, São Paulo e Pernambuco. E, ainda, verificar se outras categorias replicam o comportamento diversificado observado no caso dos demais benefícios dos vigilantes. Seria interessante, ainda, determinar o crescimento do número de empregados terceirizados alocados na Administração Pública e a proporção do impacto gerado nas contas públicas devido ao crescimento vegetativo em contrapartida ao impacto devido aos reajustes de salários e benefícios.

BIBLIOGRAFIA

ALCOFORADO, L. C. **Licitação e contrato administrativo**. 2. ed. Brasília: Brasília Jurídica, 2000.

AMORIM, H.S. **A terceirização no Serviço Público: à luz da nova hermenêutica constitucional**. São Paulo: LTr, 2009.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 1988. Texto constitucional de 5 de outubro de 1988, com atualizações. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/>>. Acesso em 7.8.2015.

BRASIL. **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/>>. Acesso em 3.9.2015.

BRASIL. **Decreto-lei nº 2.300, de 21 de novembro de 1986**. Dispõe sobre licitações e contratos da Administração Federal e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/>>. Acesso em 3.9.2015.

BRASIL. **Lei nº 5.456, de 20 de junho de 1968**. Dispõe sobre a aplicação aos Estados e Municípios das normas relativas as licitações previstas no Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, que dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/>>. Acesso em 3.9.2015.

BRASIL. **Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993**. Regulamenta o artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal de 1988, institui normas para licitação e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/>>. Acesso em 12.8.2015.

BRASIL. **Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado. Instrução Normativa nº 02, de 30 de abril de 2008**. Dispõe sobre regras e diretrizes para a contratação de serviço, continuados ou não. Disponível em: <<http://www.comprasnet.gov.br/>>. Acesso em 09.09.2015.

BRASIL. **Tribunal de Contas da União. Decisão Plenária nº 451/2000**. Disponível em: <<http://www.tcu.gov.br/>>. Acesso em 05.06.2015.

BRASIL. **Lei nº 10.192, de 14 de fevereiro de 2001**. Dispõe sobre medidas complementares ao Plano Real e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/>>. Acesso em 04.06.2015.

- BRASIL. **Tribunal de Contas da União. Licitações & contratos.** Orientações e Jurisprudência do TCU. 4. ed. Brasília: TCU e Senado Federal, 2010.
- BRASIL. **MP N° 2.074-73, de 25 de janeiro de 2001.** Disponível em: <<http://www.senado.gov.br>>. Acesso em 05.08.2015.
- BRASIL. **Súmula 331/TST:** disponível em <<http://www3.tst.jus.br/>>. Acesso em 24.08.2015.
- CARELLI, R.L. **Terceirização e Intermediação de Mão-de-Obra.** Ruptura do sistema trabalhista, precarização do trabalho e exclusão social. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.
- CARVALHO FILHO, J. S. **Manual de Direito Administrativo.** 26. ed. São Paulo: Atlas, 2013.
- DELGADO, M. G. **Curso de Direito do Trabalho.** 13. ed. São Paulo: LTr, 2014.
- DELGADO, M. G. **Curso de Direito do Trabalho.** 14. ed. São Paulo: LTr, 2015.
- DI PIETRO, M. S. Z. **Direito administrativo.** 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014.
- FERNANDES, J. U. J. **Contratação direta sem licitação.** 8. ed. Brasília: Brasília Jurídica, 2009.
- FORTINI, C. **Terceirização na Administração.** Estudos em homenagem ao professor Pedro Paulo de Almeida Dutra. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2015.
- FURTADO, R. L. **Curso de licitações e contratos administrativos.** Teoria, Prática e Jurisprudência. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2013.
- GARCIA, M. (Coord.). **Estudos sobre a lei de licitações e contratos.** Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1995.
- HORTO, A. **Reajuste de benefícios está garantido.** Jornal O Dia. Mídia digital, 17.09.2015. Coluna do Servidor. Disponível em <<http://blogs.odia.ig.com.br/coluna-do-servidor/2015/09/17/reajuste-de-beneficios-esta-garantido/>>. Acesso em 17.10.2015.
- JUSTEN FILHO, M. **Comentários à lei de licitações e contratos administrativos.** 16. ed. São Paulo: Dialética, 2009.
- MADELA, V.M. **Impacto das negociações sindicais no orçamento público federal: análise das despesas com serviços terceirizados nos exercícios de 2007 a 2011.** 2012. Disponível em: <<http://www.portal2.tcu.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2550083.PDF>>. Acesso em 04.09.2015.
- MARTINS, S.P. **A Terceirização e o Direito do Trabalho.** 7. ed. São Paulo: Atlas, 2005.
- MARTINS, S.P. **Direito do Trabalho.** 24. ed. São Paulo: Atlas, 2008.
- MEIRELLES, H. L. **Direito administrativo brasileiro.** 40. ed. São Paulo: Malheiros, 2014.
- MIRAGLIA, L.V.M. **A Terceirização Trabalhista no Brasil.** São Paulo: Quartier Latin, 2008.

MOTTA, C. P. C. **Eficácia nas Licitações e Contratos**. 10. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2011.

_____. **Eficácia nas Licitações e Contratos**. 7. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 1988.

PEREIRA JUNIOR, J. J. **Comentários à lei de licitações e contratos da administração pública**. 8. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2009.

SILVA, L. S. **Terceirizações na Administração Pública e os limites às despesas com serviços de terceiros e terceirização de mão de obra previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal**. Fortaleza: UFC, 2006. Disponível em <http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/20949-20950-1-PB.pdf>>. Acesso em: 21.11.2015.