

UNIVERSIDADE CANDIDO MENDES – UCAM
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ENGENHARIA DE PRODUÇÃO
CURSO DE MESTRADO EM ENGENHARIA DE PRODUÇÃO

Arlindo Carlos Rocha da Silva

A TERCEIRIZAÇÃO NO SERVIÇO PÚBLICO: UMA FERRAMENTA
ESTRATÉGICA DE GESTÃO BASEADA EM CUSTOS

CAMPOS DOS GOYTACAZES, RJ.
Dezembro de 2016

UNIVERSIDADE CANDIDO MENDES – UCAM
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ENGENHARIA DE PRODUÇÃO
CURSO DE MESTRADO EM ENGENHARIA DE PRODUÇÃO

Arlindo Carlos Rocha da Silva

A TERCEIRIZAÇÃO NO SERVIÇO PÚBLICO: UMA FERRAMENTA
ESTRATÉGICA DE GESTÃO BASEADA EM CUSTOS

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado em Engenharia de Produção da Universidade Candido Mendes – Campos/RJ, para obtenção do grau de MESTRE EM ENGENHARIA DE PRODUÇÃO.

Orientadora: Prof.^a. Elzira Lúcia de Oliveira – DSc

CAMPOS DOS GOYTACAZES, RJ.
Dezembro de 2016

FICHA CATALOGRÁFICA

S586a Silva, Arlindo Carlos Rocha da.

A terceirização no serviço público: uma ferramenta estratégica de gestão baseada em custos/. Arlindo Carlos Rocha da Silva – 2017.

109 f. il.

Orientador: Elzira Lúcia de Oliveira

Dissertação apresentado ao Curso de Mestrado em Engenharia de Produção da Universidade Candido Mendes - Campos dos Goytacazes, RJ, 2016.

Bibliografia: f. 98-109

1: Terceirização – serviço público. 2. Serviço público – gestão estratégica. 3. Gestão estratégica - custos. 4. Custos (redução) – terceirização (serviço público). I. Universidade Candido Mendes – Campos. II. Título.

CDU – 35.08: 658

ARLINDO CARLOS ROCHA DA SILVA

A TERCEIRIZAÇÃO NO SERVIÇO PÚBLICO: UMA FERRAMENTA
ESTRATÉGICA DE GESTÃO BASEADA EM CUSTOS

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado em
Engenharia de Produção da Universidade Candido Mendes –
Campos/RJ, para obtenção do grau de MESTRE EM
ENGENHARIA DE PRODUÇÃO.

Aprovada em 19 de dezembro de 2016

BANCA EXAMINADORA

Prof^a. Elzira Lúcia de Oliveira, DSc – Orientadora
Universidade Cândido Mendes

Prof. Gustavo Henrique Naves Givisiez, DSc
Universidade Cândido Mendes

Prof. Diego da Silva Sales, DSc
Instituto Federal Fluminense

CAMPOS DOS GOYTACAZES, RJ.
2016

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus que permitiu mais uma vitória, e não somente nestes anos como universitário, mas manifesto a eterna gratidão nEle que em todos os momentos é o maior mestre que alguém pode conhecer. Agradeço a esta universidade, seu corpo docente, direção e administração que oportunizaram a janela que hoje vislumbro um horizonte superior, eivado pela acendrada confiança no mérito e ética aqui presentes. Agradeço de modo especial, a professora Elzira Lúcia por me proporcionar o conhecimento, não apenas racional, mas a manifestação do caráter e afetividade da educação no processo de formação profissional. A palavra mestre nunca fará justiça aos professores dedicados aos quais sem nominar terão os meus eternos agradecimentos.

RESUMO

A TERCEIRIZAÇÃO NO SERVIÇO PÚBLICO UMA FERRAMENTA ESTRATÉGICA DE GESTÃO BASEADA EM CUSTOS

A competição acirrada do mercado evoca a adoção de práticas inovadoras de gestão, sendo a terceirização uma das formas de melhor gerir os negócios, pois, se delega a uma empresa terceira, supostamente especializada, as atividades menos relevantes para determinada organização. A empresa pode concentrar esforço em sua atividade fim, gerando, assim, uma administração mais eficaz a um menor custo. A administração pública não ficaria alheia a essa prática de gestão, já que ela adota a terceirização em diversos setores, em respeito aos princípios da eficiência e economicidade. Todavia, em que pese o fato da administração pública adotar essa prática de gestão, não há um instrumento a ser utilizado pelo gestor para aferir o grau de economia gerado por essa metodologia. Nesse contexto, o presente trabalho visa analisar a possibilidade e viabilidade econômica da terceirização, fazendo uma análise comparativa de custos entre a intermediação de mão de obra para determinadas categorias e a manutenção dessas atividades por um servidor de carreira, adotando a metodologia proposta em uma simulação feita no âmbito das instituições federais de ensino, para concluir pela sua viabilidade ou não em termos de economicidade, fornecendo, ao final, uma ferramenta auxiliar aos gestores quando da composição de custos para contratação de serviços. Verificou-se que a contratação de serviços terceirizados se demonstra a opção mais viável em termos de economicidade para a administração pública, ao passo que ela apresenta um custo total de contratação menor do que a manutenção desses serviços por um servidor de carreira. A ferramenta proposta se demonstra viável para a composição de custos, visto a possibilidade de realização de várias simulações, o que permite uma melhor tomada de decisão por parte dos gestores e do contratado.

PALAVRAS CHAVE: Terceirização. Serviço público. Gestão estratégica. Custos.

ABSTRACT

THE OUTSOURCING IN THE PUBLIC SERVICE: A STRATEGIC COST-BASED MANAGEMENT TOOL

The strong competition of the market evokes the adoption of innovative management practices. Outsourcing is one of the best ways to manage business, as it delegates to a third party, supposedly specialized, activities that are less relevant to an organization. The company can focus on its end activity, generating a more effective administration at a lower cost. Public administration would not be away from this management practice, since it adopts outsourcing in several sectors, respecting the principles of efficiency and economy. Despite the fact that public administration adopts this management practice, there is no instrument to be used by the manager to measure the degree of financial savings generated by this methodology. In this context, the present study aims to analyze the possibility and economic feasibility of outsourcing practice, making a comparative analysis of costs between the labor intermediation for certain categories and the maintenance of these activities by a career server. The proposed methodology used a simulation based on the federal educational institutions and conclude on wheter it is feasible in terms of financial savings. In the end, an auxiliary tool to the managers for the composition of costs for contracting services is provided. It was found that contracting outsourced services is the most viable option in terms of public administration, because it has a lower total cost of hiring than the maintenance of these services by a career server. The proposed tool proves feasible for cost composition, since it is possible to carry out several simulations, which allows a better decision-making by the managers and the contractor.

KEYWORDS: Outsourcing. Public service. Strategic management. Costs

LISTA DE FIGURAS E GRÁFICO

Figura 1.	Menu de custos da remuneração	85
Figura 2.	Menu custos da remuneração – função adicional de periculosidade	86
Figura 3.	Menu custos da remuneração – função adicional de insalubridade	86
Figura 4.	Menu insumos da mão de obra	87
Figura 5.	Menu lucros e custos	88
Figura 6.	Cálculo de custos	89
Gráfico1.	Comparação de custos de um servidor de carreira e um profissional terceirizado	94

LISTA DE QUADROS

Quadro 1.	Terceirização de serviços como atividade auxiliar e os setores do aparelho do Estado.	30
Quadro 2.	Proposta do PDRAE	34
Quadro 3.	Serviços Terceirizáveis	90
Quadro 4.	Salários para categoria	91
Quadro 5.	Vencimento básico por cargo	92

LISTA DE TABELAS

Tabela 1.	Evolução dos Gastos da União, Estados e Municípios (em % do PIB).	32
Tabela 2.	Participação no Gastos com Pessoal na Receita Disponível	32
Tabela 3.	Identificação da licitação	61
Tabela 4.	Identificação do contrato	62
Tabela 5.	Especificidades do contrato	62
Tabela 6.	Composição da remuneração	63
Tabela 7.	Benefícios mensais e diários	66
Tabela 8.	Insumos diversos	67
Tabela 9.	Encargos previdenciários e FGTS	69
Tabela 10.	Décimo terceiro salário e adicional de férias	72
Tabela 11.	Afastamento maternidade	73
Tabela 12.	Provisão para rescisão	74
Tabela 13.	Composição do custo de reposição do profissional ausente	77
Tabela 14.	Encargos sociais e trabalhistas	78
Tabela 15.	Custos indiretos, tributos e lucro	79
Tabela 16.	Custo da mão de obra contratual	81
Tabela 17.	Custo mensal do contrato	81
Tabela 18.	Custo total do contrato	82

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADC.	Ação Direta de Constitucionalidade .
Art.	Artigo
Arts.	Artigos
C/C.	Combinado Com
CCJ.	Comissão de Constituição e Justiça
CDEIC.	Comissão de Desenvolvimento Econômico, Industrial e Comercial
CF.	Constituição Federal
CLT.	Consolidação das Leis Trabalhistas
CRFB.	Constituição da República Federativa do Brasil
CRFB/88.	Constituição da República Federativa do Brasil
CRFB/88.	Constituição da República Federativa do Brasil de 1988
CTAS.	Comissão de Trabalho, Administração e Serviço Público.
DASP.	Departamento Administrativo de Serviços Públicos
DL.	Decreto Lei
EC.	Emenda Constitucional
IBRACON.	Instituto Brasileiro de Contabilidade
IN.	Instrução Normativa
LRF.	Lei de Responsabilidade Fiscal
Mar.	Março
MARE.	Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado
MPOG.	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

Nº.	Número
NPC.	Normas e Procedimentos de Contabilidade
PCCTAE.	Plano de Cargos e Salários dos Servidores Técnicos Administrativos em Educação
PDRAE.	Plano Diretor de Reforma Administrativa do Estado
PL.	Projeto de Lei
SLTI.	Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação
STF.	Supremo Tribunal Federal
STJ.	Superior Tribunal de Justiça
TRF.	Tribunal Regional Federal
TST.	Tribunal Superior do Trabalho

SUMÁRIO

1.	INTRODUÇÃO.	15
2.	TERCEIRIZAÇÃO.	18
2.1.	ESTADO E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.	24
2.2.	REFORMA DO APARELHO DO ESTADO: ADOÇÃO DE UM MODELO GERENCIAL.	28
2.3.	TERCEIRIZAÇÃO E SERVIÇO PÚBLICO: ASPECTOS OBJETIVOS, SUBJETIVOS E DESESTATIZAÇÃO.	36
2.4.	TERCEIRIZAÇÃO: UMA ANÁLISE SOBRE A ÓTICA NORMATIVA E SEU POTENCIAL ESTRATÉGICO EM TERMOS DE CUSTOS.	40
2.4.1.	Decreto Lei nº 200/1967.	41
2.4.2.	Artigo 37 da Constituição Federal e suas repercussões.	43
2.4.3.	Implicações da Súmula 331 do Tribunal Superior do Trabalho.	44
2.4.4.	Lei 8.666/93 e a terceirização no serviço público.	47
2.4.5.	Limites constitucionais à terceirização do serviço público.	50
2.4.6.	O projeto de lei nº 4.330/04 e a terceirização.	52
2.4.7.	Serviços terceirizáveis e sua utilização como ferramenta estratégica Baseada em Custos.	54
3.	METODOLOGIA.	59
3.1.	MÓDULO 1. COMPOSIÇÃO DA REMUNERAÇÃO.	63
3.2.	MÓDULO 2. BENEFÍCIOS MENSAIS E DIÁRIOS.	66
3.3.	MÓDULO 3. INSUMOS DIVERSOS.	67
3.4.	MÓDULO 4. ENCARGOS SOCIAIS E TRABALHISTAS.	68
3.4.1.	Submódulo 4.1. Encargos Previdenciários e FGTS.	69
3.4.2.	Submódulo 4.2. Décimo Terceiro Salário e Adicional de Férias.	71

3.4.3. Submódulo 4.3. Afastamento Maternidade.	73
3.4.4. Submódulo 4.4. Rescisão.	74
3.4.5. Submódulo 4.5. Custo de Reposição de Profissional Ausente.	76
3.4.6. Conclusão do Módulo 4: Encargos Sociais e Trabalhistas.	78
3.5. MÓDULO 5. CUSTOS INDIRETOS, TRIBUTOS E LUCROS.	79
3.6. SISTEMA DE COMPOSIÇÃO DE CUSTOS (SCC).	83
4. RESULTADOS.	84
4.1. SISTEMA DE COMPOSIÇÃO DE CUSTOS	84
4.2. APLICAÇÃO DO SCC	89
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS.	95
5.1. TRABALHOS FUTUROS	97
6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	98

1. INTRODUÇÃO

Nas últimas sete décadas a terceirização de atividades como ferramenta estratégica de gestão tem sido disseminada por todo mundo.

A origem da prática e a discussão do tema se deram a partir da Segunda Guerra Mundial, quando, em decorrência da necessidade de atender o esforço de guerra, percebeu-se que as indústrias deveriam concentrar as atividades na produção do bem final e delegar a terceiros as atividades acessórias.

Desse modo, terceirizavam-se atividades para quem detinha maior competência para executá-las, uma vez que as atribuições outorgadas representavam a atividade fim a que se constituía a organização delegada.

Dessa forma a atividade menos relevante para o delegante era exatamente a atividade principal daquele colaborador delegado. Sendo assim, o agente delegante concentraria seus esforços e estratégias em atividades relevantes para a sua organização, concentrando atenção única e exclusiva para as funções primordiais do seu negócio.

Na esfera pública brasileira, a terceirização teve seu início no final dos anos de 1960, quando alguns órgãos estatais passaram a delegar às empresas terceiras as atividades meio, assim entendida como aquelas auxiliares ao objetivo principal do ente estatal, como instrumento de gestão.

A utilização dessa ferramenta como estratégia de gestão da administração pública deu origem a uma série de práticas de contratação por parte do poder estatal

de atividades menos diretamente ligadas à função pública, o que fez, por conseguinte, aflorar uma série de discussões acerca do tema em geral e nas administrações públicas em particular.

Tais discussões geraram uma mobilização legislativa e jurisprudencial que se referiam ao tema, produzindo, assim, um arcabouço normativo e jurisprudencial tratando diretamente do uso da terceirização do serviço público no âmbito da administração pública brasileira, além de propor uma série de metodologias a serem observadas pelo gestor público, dada a complexidade do tema.

Este trabalho tem como objetivo realizar um estudo sistemático da legislação referente ao tema e da composição de planilha de custos. Em outras palavras, o objetivo geral é analisar o processo de gestão da coisa pública à luz dos princípios e regras que regem a administração pública, por meio de uma abordagem conceitual, legal e prática acerca da utilização da terceirização dos serviços públicos.

Os objetivos específicos são identificar os serviços passíveis de terceirização à luz do arcabouço normativo e jurídico brasileiro, realizar uma análise sistemática da planilha de composição de custos que permeia todo o processo de contratação de serviços terceirizados e por fim, desenvolver uma ferramenta de apoio à decisão, não só ao gestor público, como também ao prestador de serviços terceirizados, otimizando, assim, o processo de decisão sobre a viabilidade da terceirização de determinado serviço na administração pública brasileira. A ferramenta será desenvolvida a partir de um caso concreto, que diz respeito às instituições federais de ensino.

Merece destaque, no contexto desses objetivos, a discussão em torno do projeto de lei nº 4.330/04, que visa ampliar o rol de atividades passíveis de terceirização, que pôs em destaque às polêmicas envolvendo a utilização da terceirização em substituição a contratação de servidores públicos de carreira, em especial no que se refere à administração pública direta e suas autarquias.

O embate se deu em função da possível precarização do serviço prestado, da ausência de concurso público prévio, e das possíveis práticas personalíssimas de admissão de pessoal por apadrinhamento, o que indicaria um forte indício de retrocesso à administração pública patrimonialista.

O fato de se ter uma vasta legislação envolvendo o tema que, além de gerar as mais variadas decisões judiciais que reivindicam uma unificação da jurisprudência, desafiando um consenso dos órgãos julgadores brasileiros, geram uma insegurança jurídica, tanto para sociedade, quanto para o gestor de boa fé.

Desta feita, o presente trabalho se justifica por meios sociais, econômicos e legais, já que se busca apresentar de forma crítica toda temática envolvendo o assunto, no que se refere à possibilidade, legalidade e legitimidade da utilização da terceirização no serviço público, e a composição dos custos envolvendo tal contratação.

Este estudo, além de fornecer um referencial teórico acerca da legislação referente à terceirização, e proporcionar uma análise sistematizada da composição dos custos de contratação por parte do poder público, oferece uma ferramenta de otimização capaz de levar o gestor a aferir a viabilidade da terceirização em termos de gestão estratégica baseada em custos, o que se verifica através de uma análise aplicada às instituições federais de ensino, permitindo, inclusive, a reaplicação da metodologia aqui abordada e utilização da respectiva ferramenta em outras instâncias da administração pública.

O presente trabalho fora dividido em seis capítulos, onde o primeiro capítulo cuida de delimitar o tema e apresentar os objetivos a que se pretende alcançar, o segundo capítulo apresenta os elementos teóricos tidos como base para o completo entendimento do tema, e alcance de um dos objetivos propostos, o terceiro capítulo cuida de apresentar a metodologia utilizada neste estudo, ao passo que o quarto capítulo apresenta os resultados obtidos. O quinto capítulo apresenta as conclusões obtidas com o estudo, dado os objetivos estabelecidos, e por último, o sexto capítulo apresenta as referências que subsidiaram o trabalho em questão.

2. TERCEIRIZAÇÃO

Em uma análise conceitual, tem-se que a palavra terceirização deriva do inglês outsourcing, palavra que compõe o vocábulo outsidersourcing termo que, segundo Troacá e Bodislay (2002), significa recursos de fora, ou seja, a utilização de recursos externos à organização para o desempenho de determinada atividade.

Nas lições Martins (2001), terceirização consiste na possibilidade de contratação de terceiro para consecução de atividades que não se enquadram naquelas tipificadas como o objeto principal da organização, podendo, dessa forma, envolver a produção de bens ou execução de serviços.

A origem da terceirização como ferramenta de gestão se deu sob a égide da Segunda Guerra Mundial quando as indústrias bélicas americanas necessitavam concentrar todos os seus esforços no desenvolvimento de armamentos, delegando atividades não diretamente ligadas a essas funções a outras organizações (PADOAN, 2016).

A partir daí a terceirização passou a ser considerada como uma ferramenta de gestão estratégica, já que as empresas, por meio dessa filosofia, passavam a concentrar seus esforços em atividades mais relevantes em termos de competitividade e sobrevivência, admitindo que um terceiro execute aquelas menos relevantes, no que diz respeito à competitividade e sobrevivência.

Assim, ao tomar uma decisão pela terceirização, a organização estará admitindo em sua estrutura interna a interferência de um agente externo a ela,

devendo essa decisão ser tomada na medida em que isso possa representar um diferencial competitivo (DANTAS, 2012).

Segundo Mendonça (2008), as empresas, dado as pressões mercadológicas, identificaram a necessidade de concentrar esforços nas atividades principais de seu negócio com o objetivo de melhorar seus resultados, transferindo as tarefas menos relevantes a outras empresas externas.

Assim, ao transferir uma parcela de suas atribuições menos relevantes a um terceiro especializado naquelas funções, a organização passa a concentrar esforços em sua atividade fim, otimizando tempo, recursos pessoais e financeiros, ao invés de concentrá-los em atividades nas quais não é especializada, aproveitando melhor seu processo produtivo, constituindo, assim, um diferencial competitivo que pode significar a sobrevivência da instituição (RICARDO, 2016).

A especialização do terceirizado em tarefas que são acessórias a outros processos produtivos, significa, em tese, que esse terceiro prestará os serviços menos relevantes com um melhor grau de excelência, em razão dessa atividade meio consistir-se como atividade fim daquele terceirizado, o que importa em ganho por parte da empresa delegante.

Foina (2001), reconhecendo a capacidade da terceirização de gerar retornos positivos, elenca algumas vantagens para as empresas, dentre as quais destacam-se: a possibilidade de se ter um maior foco no negócio fim, a simplicidade administrativa, o dinamismo, a produtividade, entre outros.

A prática gerencial da terceirização de atividades meio apresenta como vantagem para as empresas a redução de custos, pois, a empresa terceira, especializada na atividade apresentará maior produtividade, possibilitando redução de custos (PELETEIRO, 2004).

Dessa forma, a terceirização também está relacionada à economia, visto que a sua prática tende a diminuir os gastos em relação ao exercício das mesmas pelo próprio ente.

No que se refere à redução de custos, observou-se que o tema ganhou força no Brasil no final do século XX, em especial na administração pública, já que as

reformas implementadas no âmbito estatal tinham como fundamento o enxugamento da máquina pública, em função da contenção de custos (SIRELLI, 2009).

Quanto ao processo decisório sobre terceirizar e que atividades terceirizar, deve-se levar em consideração não só os custos, mas também a oferta de agentes delegáveis, ou seja, aqueles disponíveis para a execução de determinada tarefa.

Sendo assim, a decisão de se terceirizar ou não dependerá da disponibilidade potencial de mão de obra e a capacidade de alavancagem positiva dos negócios, sendo essa decisão de terceirizar determinadas atividades meio para diferentes agentes delegáveis é conceituada na literatura como multisourcing (WILLCOCKS; FITZGERALD e FEENY, 1995, Willcocks; FITZGERALD E FEENY, 1995).

Nesse sentido, o processo de seleção dos agentes delegáveis deve ser feito com critério, devendo o colaborador estabelecer uma parceria produtiva e sólida com a empresa, o que desenvolve uma análise global dos custos e benefícios do processo de terceirização (SILVA, 1997).

Resumindo, pode-se considerar que a terceirização deve ser resultante de um processo decisório bem fundamentado que possibilita a redução de custos, permitindo que a organização se torne mais eficiente em suas atividades principais, tornando-a mais competitiva.

Nesse sentido, as partes envolvidas devem comungar do mesmo ideal, qual seja, a busca da excelência organizacional, devendo ambas atuarem de forma sinérgica, extraíndo dessa sintonia o auxílio mútuo.

O sucesso e o fracasso de uma interferirão no sucesso ou fracasso da outra, tendo o aspecto subjetivo o mesmo grau de importância dos conteúdos objetivamente considerados, como por exemplo, os custos.

Nas lições de Ciro Pereira da Silva (1997) a organização terá alcançado seu tipo ideal quando:

a transferência de atividades para fornecedores especializados, detentores de tecnologia própria e moderna, que tenham esta atividade terceirizada como sua atividade-fim, liberando a tomadora para concentrar seus esforços gerenciais em seu negócio principal, preservando e evoluindo em qualidade e produtividade, reduzindo custos e ganhando competitividade (SILVA apud MORAES, 2003, p. 65).

No Brasil, a prática começou a ser discutida após a abertura da economia nos anos 1990, com a emergência do ideário neoliberal que defende menor interferência do estado na economia. O estado deveria concentrar seus esforços em suas funções básicas e fomentar setores importantes para o desenvolvimento (AGUIAR, 2012).

De 1940 até os anos 1970 o Brasil, que era eminentemente agrícola, passou por três grandes ciclos de industrialização fomentados pelo estado, iniciando-se com Getúlio Vargas, passando por Juscelino Kubitscheck e findando com os governos militares que implementaram vários planos de desenvolvimento (AGUIAR, 2012).

Durante os períodos de indução da industrialização no Brasil e até o início da década de 1990, a economia era muito fechada ao exterior e com intenso grau de protecionismo, o que concedia ao empresariado local folga em relação à concorrência externa.

Com a abrupta abertura comercial no início dos anos 1990, as empresas nacionais foram colocadas frente à concorrência internacional, com alto padrão de produtividade e competitividade. Em decorrência disto a estrutura industrial o Brasil passou por um intenso processo de reestruturação no que diz respeito aos processos produtivos e de gestão.

Uma das práticas gerenciais que passaram a ser empregadas por grande parte empresas nacionais foi à terceirização.

Em que pese o fato dessas novas práticas de gestão terem sido fomentadas pelo setor privado, foi na administração pública que a terceirização ganhou corpo.

Para Maurício Godinho Delgado (2002), a terceirização se embrionou na própria Administração Pública, vindo, todavia, a ser percebida com clareza no ramo

privado a partir da década de 1970, quando, então, passou a empregada de forma mais generalizada.

Em fins da década de 1960 e início dos anos 70 é que a ordem jurídica instituiu referência normativa mais destacada ao fenômeno da Terceirização (ainda não designado por tal epíteto nessa época, esclareça-se). Mesmo assim tal referência dizia respeito apenas ao segmento público (melhor definindo: segmento estatal) do mercado de trabalho – administração direta e indireta da União, Estados e Municípios. É o que se passou com o Decreto-Lei n. 200/67 (art. 10) e Lei n. 5.645/70 (DELGADO, 2002, p. 418-419).

Com o advento do Decreto Lei nº 200/67, fica clara a adoção dessa nova prática de gestão, uma vez que estado passou a regulamentar e efetivamente adotar práticas de delegação, passando a descentralizar tarefas a serem executadas por meio de contrato de intermediação de mão de obra.

Como é sabido, ao gestor público só é admitido fazer aquilo que a lei expressamente prever, ficando ele, dessa forma, adstrito aos ditames legais, o que nos termos do Decreto Lei nº 200/67 tornou possível a terceirização ao se reconhecer o aumento da máquina pública que exigia uma reformulação, artigo 10, §7º:

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 da execução (BRASIL, 1967).

Posteriormente a esse diploma legal, fomentado a utilização da terceirização, foi editada a Lei nº 5.645/70, que especifica quais serviços são passíveis de delegação, sendo a referida lei seguida da edição da súmula 239 do TST, 1985, que visava restringir a amplitude de seu alcance, haja vista seu potencial de fraudar direitos trabalhistas (SILVA, 2011).

Em relação à Lei 5.645/70, percebe-se que no seu artigo terceiro, parágrafo único, há a autorização expressa para terceirização dos serviços de transporte,

conservação, custódia, operação de elevadores, limpeza e outros serviços de mesma natureza.

Parágrafo único. As atividades relacionadas com transporte, conservação, custódia, operação de elevadores, limpeza e outras assemelhadas serão, de preferência, objeto de execução indireta, mediante contrato, de acordo com o artigo 10, § 7º, do Decreto-lei número 200, de 25 de fevereiro de 1967 (BRASIL, 1970).

O verbete da referida súmula assim preconiza: “É bancário o empregado de empresa de processamento de dados que presta serviço a banco integrante do mesmo grupo econômico” (SÚMULA 239 DO TST).

Fica claro que a emissão da súmula em comento se deu com o fito de coibir eventuais preterições em relação aos direitos trabalhistas, passando-se a entender que, embora haja contratação de um terceiro para execução direta dos serviços, há solidariedade em relação ao passivo trabalhista entre ambas.

Posteriormente a esses diplomas legais foram criados uma série elementos normativos específicos acerca do tema, merecendo destaque a lei do trabalho temporário (Lei 6.019/74), a lei que regula serviços de vigilância bancária (Lei 7.102/83), a lei de serviços de telefonia (Lei 9.472/97) e nas concessionárias de serviço público, a Lei 8.987/95 (SILVA, 2011).

Outro marco importante no cenário nacional se deu com a edição da Lei 8.949/94, legislação essa que introduziu o parágrafo único ao artigo 442 da CLT, que estimula a admissão de um terceiro colaborador por intermédio de cooperativas (DELGADO, 2014). Assim, “[...] qualquer que seja o ramo de atividade da sociedade cooperativa, não existe vínculo empregatício entre ela e seus associados, nem entre estes e os tomadores de serviços daquela [...]”.(BRASIL, 1994).

O referido diploma legal não só possibilitou a instalação de cooperativas de trabalho no Brasil, como também abriu margem para práticas fraudulentas aos direitos trabalhistas, haja vista a inexistência de vínculo trabalhista entre o tomador de serviço e a cooperativa, e entre essa e seus associados (SILVA, 2011).

Segundo Viana (2016), a alteração do artigo 442 da CLT fez com que as cooperativas se multiplicassem no Brasil, especialmente nas fazendas paulistas, onde muitas vezes os supostos cooperados sequer sabem o nome da cooperativa.

O autor cita ainda o caso das empresas de limpeza de Minas Gérias, onde as cooperativas são formadas por pessoas que sequer pertencem à categoria profissional, tendo as referidas cooperativas como fundamento a preterição de direitos trabalhistas e maximização dos lucros.

Diante dessa constatação envolvendo terceirização e a possível preterição no reconhecimento dos direitos trabalhistas, surge no contexto brasileiro, à luz do poder normativo atribuído ao Tribunal Superior do Trabalho, a súmula 331, cujo teor será discutido em tópico próprio dado sua importância para o tema.

2.1. ESTADO E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A formação conceitual de estado surgiu da evolução dos conceitos de cidade grega e romana, polis e ciutis, sendo que no século XVI o termo estado passou a ser usado no sentido de força, poder e direito (DALLARI, 1991).

Modernamente o estado passou a ser definido como o agrupamento de pessoas que coabitam de forma organizada em um mesmo território, onde apenas algumas delas são incumbidas de controlar, direta ou indiretamente, uma série de atividades ligadas ao grupo (DALLARI, 1991).

Juridicamente estado pode ainda ser caracterizado como uma pessoa jurídica de direito público, e que, por ser dotado de personalidade jurídica, responde civilmente pelos seus atos, nos termos dos artigos 13, 14 e 15 do Código Civil (PIETRO, 2008).

Ainda nesse cotejo, a luz do conceito de estado, esse comporta a existência de três elementos essenciais constitutivos, os quais são necessários para sua configuração, quais sejam:

(I). Povo: caracterizado como o conjunto de pessoas que se unem com o objetivo de constituir o correspondente estado, estabelecendo entre si um vínculo jurídico de caráter permanente, atuando na formação da vontade do próprio Estado;

(II). Território: configura o elemento espacial da relação, assim definido como o espaço físico no qual se impõe o limite da jurisdição do estado no aspecto de sua soberania;

(III). Poder: consiste no jus imperius onde o estado pode obrigar os indivíduos a fazer ou não fazer alguma coisa, limitando-se aos fins a que se propõe, em razão do bem comum da coletividade (PIETRO, 2008).

Outro conceito imprescindível para a compreensão do tema é o de administração pública, assim entendida como a atividade em que o estado, de forma precipuamente concreta, desempenha atos executórios para o alcance do interesse público, sejam esses atos diretos ou indiretos (MEIRELLES, 2007).

Há que se ressaltar que nem todos os atos praticados pela administração pública são tipicamente concretos e de caráter executivo, sendo que ela também exerce, de forma eventual, atos de jurisdição e legislativos, podendo, ainda, agir de forma equiparada ao particular para a consecução de suas atividades (PIETRO, 2008).

No contexto de atuação concreta da administração pública, função precípua, há de se considerar, ainda, os elementos que a constituem, ou seja, a administração pública em si, o que compreendem pessoas jurídicas de direito público ou privado que exercem as funções administrativas com vistas no bem comum, fim esse que deve imperar todos os atos praticados (MORAES, 2007).

Assim, tendo em vista a supremacia do interesse público, que se materializa no bem comum, o agente eventualmente investido para atuar em nome da administração pública deve assumir o compromisso de se submeter ao interesse da geral, e bem servir a coletividade, por ser esse um dos fundamentos da constituição de um estado, estando os atos por ele praticados sujeitos a regras de direito público, daí se extraindo sua forma especial de se relacionar com os demais ramos do direito.

Em que pese à atuação desse agente na execução concreta dos atos executórios, há de se ressaltar que a titularidade dos serviços públicos pertence exclusivamente à administração pública, sendo a mesma intransferível e indelegável (PIETRO, 2008).

Desse modo, ainda que a administração pública transfira a execução de determinada atividade a um particular, seja ele de direito público ou privado, a titularidade dos serviços continua sendo da administração, visto a exclusividade constitucional a ela conferida em relação aos serviços de natureza pública em sua essência.

Dessa forma, a execução dos serviços públicos pode se dar de duas maneiras, sendo a primeira de forma direta ou centralizada, em que a própria administração pública desempenha diretamente as atividades de interesse público, ou indireta, também tida por descentralizada, em que a administração delega sua execução a um particular, seja ele de direito público ou de direito privado (MEIRELLES, 2007).

A execução direta é aquela em que a própria Administração Pública executa os atos por meio de seus ministérios e secretarias pela divisão das atribuições que competem a cada um, ou seja, por meio de seus órgãos ela desempenha as funções de interesse público diretamente, sem que, contudo, haja interferência de pessoa jurídica diversa da administração em sua execução, havendo, nesse caso, tão somente, a divisão de atribuições, o que se dá o nome de desconcentração, já que as atividades são distribuídas a entes despersonalizados, secretarias e ministérios, etc., dentro da própria estrutura da administração pública (PIETRO, 2008).

Ao lado da desconcentração tem-se a descentralização, onde o desempenho das funções fica a cargo de pessoas jurídicas diferentes da administração pública, dizendo o fenômeno respeito à delegação *latu sensu*, visto que as atribuições recaem agora sobre entidades fora da estrutura do ente, ou seja, recai sobre pessoas dotadas de personalidade jurídica (MEIRELLES, 2007).

Nesse sentido, a descentralização pode ser feita a pessoas jurídicas de direito público, caso em que há a delegação de atividades típicas do poder público, como por exemplo, saúde, educação, etc., que se configuram através da transferência por

outorga, ou a pessoas jurídicas de direito privado, caso em que se delegam atividades de relevante interesse público, porém atividades não típicas de estado, como por exemplo, serviço bancário, exploração econômica, etc., o que se dá por meio de transferência por delegação (PIETRO, 2008).

Assim, em termos de estrutura do estado em seu sentido orgânico, esse é composto pela Administração Pública Direta (Secretarias e Ministérios), onde ocorre o fenômeno da desconcentração, e Administração Pública Indireta (Autarquias, Fundações, Empresas Públicas e Sociedades de Economia Mista), onde ocorre o fenômeno da descentralização, podendo ser, essa última categoria, de direito público ou privado (MORAES, 2007).

As pessoas jurídicas de direito público se dividem em:

- 1. Autarquias:** pessoas jurídicas de direito público criadas por lei específica, formada por capital exclusivamente público;
- 2. Fundações:** pessoas jurídicas de direito público, criadas para um fim específico, dotadas de capital exclusivamente público e compostas de patrimônio próprio personalizado.

Já as pessoas jurídicas de direito privado se dividem em:

- 1. Empresas Públicas:** pessoa jurídica de direito privado criadas para prestação de um serviço público ou para a exploração de atividade econômica, composta de capital exclusivamente público, podendo ser constituídas sob qualquer modalidade empresarial;
- 2. Sociedades de Economia Mista:** pessoas jurídicas de direito privado criadas para prestação de um serviço público ou para a exploração de atividade econômica, composta de capital misto, público e privado, só podendo ser constituídas sob a **modalidade de sociedade anônima;**
- 3. Empresas ou Sociedades Empresárias:** pessoas jurídicas de direito privado constituídas na forma do artigo 966 do Código Civil. exclusivamente público e compostas de patrimônio próprio personalizado.

Para que seja viabilizada essa delegação como instrumento de gestão, é necessário uma ampla reforma administrativa com o objetivo de regulamentar e fomentar essa prática de gestão por parte dos órgãos e entidades o que ocorreu com o Plano de Reforma Administrativa do Aparelho do Estado, cujo conteúdo será analisado, dada sua relevância em termos de contribuição para essa prática de gestão por parte dos órgãos e entidades públicas.

2.2. REFORMA DO APARELHO DO ESTADO: ADOÇÃO DE UM MODELO GERENCIAL

Com a necessidade de um novo modelo de gestão do aparelho do estado brasileiro surge, capitaneada por Luis Carlos Bresser Pereira, a frente do Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado (MARE), a grande reforma da estruturação da administração pública federal brasileira, o que se deu através do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, cujos principais pilares eram a reengenharia empresarial, implementação de um governo empreendedor, a criação de um modelo administrativo gerencial de qualidade, e especialmente o foco no cliente (PDRAE, 1995).

Os ideais trazidos pela reforma proposta por Bresser Pereira, assim como os demais defensores da administração gerencial, propunham, como instrumento de superação da crise, a redução do tamanho do estado que se encontrava inchado pelo modelo burocrático dado o excesso de normas e procedimentos, assim como visavam à superação do modelo pessoal de administrar (FERRAZ, 2016).

Nesse contexto, os defensores desses ideais defendiam a adoção de medidas para frear o crescimento demasiado e desnecessário da administração pública, e formas de suplantar o modelo subjetivista de administrar, propondo, dentre outros:

1. A redução do estado através de instrumentos como terceirização, desestatização e voluntarismo;
2. Desregulamentação;

3. Atribuição de um papel técnico ao administrador público, visando à especialização, assim como adoção de um sistema meritocrático, evitando, assim, o subjetivismo;

4. Emprego de técnicas de resultado, etc.

Nesse aspecto, salienta-se o papel primordial da terceirização como principal eixo de desestatização e, por conseguinte, a principal estratégia de redução da máquina pública à luz do entendimento do que seriam as atividades exclusivas em contraposição às atividades não exclusivas.

Assim, o modelo proposto por Bresser Pereira no Brasil, incorporado pela Emenda Constitucional nº 19/98, e pela adoção do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, leva a noção de que as atividades meio, ou seja, aquelas tidas por não exclusivas do estado, deverão ser delegadas a particulares que exercerão de forma direta (PAULA, 2016).

As atividades meio, portanto, não exclusivas, são aquelas tidas como auxiliares ao interesse público, uma vez que, embora também digam respeito ao interesse da coletividade, essas se dão por via reflexa, já que estão mais ligadas diretamente ao exercício de uma atividade, do que o interesse público propriamente dito.

Desse modo, as atividades auxiliares, comuns a todos os níveis da administração pública, cujo interesse público é secundário, deverão ser terceirizadas, ao passo que aquelas ligadas diretamente ao interesse comum, e típicas de estado, deverão ser desempenhadas pela própria máquina pública, como bem enfatizado o PDRAE elaborado por Bresser Pereira, o que pode ser verificado pelo quadro 1:

	Atividades Exclusivas de Estado	Serviços Sociais e Científicos	Produção de Bens e Serviços p/ Mercado
Atividades Principais (Core)	ESTADO Enquanto Pessoal	↓ privatização	↓ privatização
Atividades Auxiliares	← terceirização	↓ privatização	↓ privatização

Quadro 1. Terceirização de serviços como atividade auxiliar e os setores do aparelho do Estado.
Fonte: Brasil (2016)¹.

Assim, pode-se destacar que:

Deste modo o Estado reduz seu papel de executor ou prestador direto de serviços, mantendo-se, entretanto no papel de regulador e provedor ou promotor destes, principalmente dos serviços sociais como educação e saúde, que são essenciais para o desenvolvimento, na medida em que envolvem investimento em capital humano; para a democracia, na medida em que promovem cidadãos; e para uma distribuição de renda mais justa, que o mercado é incapaz de garantir, dada a oferta muito superior à demanda de mão de obra não especializada. Como promotor desses serviços o Estado continuará a subsidiá-los, buscando, ao mesmo tempo, o controle social direto e a participação da sociedade (BRESSER, 1995).

Não só há a necessidade premente de redução dos gastos públicos diretos com a manutenção da máquina, o que demanda uma reorganização em sua estrutura, como também há a necessidade de uma reengenharia em sua forma de gerir, haja vista o avanço social e a necessidade constante de se manter o bem-estar da coletividade que se configuram o interesse público primário e direto (BRESSER, 1994).

As tabelas 1 e 2 enfatizam o cenário enfrentado por Bresser Pereira quando da idealização do PDRAE:

¹ Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. Plano Diretor da Reforma Do Aparelho do Estado

Tabela1. Evolução dos gastos da União, Estados e Municípios (em % do PIB).

MÉDIAS	UNIÃO	ESTADOS E MUNICÍPIOS
Média anual 70/79	3,41	3,87
Média anual 80/87	2,89	4,18
Média anual 88/94	3,17	6,53

Fonte: Brasil (2016)².

Tabela2. Participação no Gastos Com Pessoal na Receita Disponível

MÉDIA 82-84	38,4%
MÉDIA 85-87	40,6%
MÉDIA 88-89	50,9%
1990	60,1%
1991	57,9%
1992	57,2%
1993	60,4%
1994	56,1%
1995*	60,4%

Fonte: Brasil (2016)³.

Diante desse cenário, é que o PDRAE, em seu item 6.4, recomenda a transferência dos serviços não exclusivos a terceiros, sendo a terceirização uma de suas formas de execução, com vistas na maior eficiência e gestão da res pública, assim elencando como recomendações e vantagens:

Transferir para o setor público não estatal estes serviços, através de um programa de publicização, transformando as atuais fundações públicas em organizações sociais, ou seja, em entidades de direito privado, sem fins lucrativos, que tenham autorização específica do poder legislativo para celebrar contrato de gestão com o poder executivo e assim ter direito a dotação orçamentária. Lograr, assim, uma maior autonomia e uma conseqüente maior responsabilidade para os dirigentes desses serviços. Lograr adicionalmente um controle social direto desses serviços por parte da sociedade através dos seus conselhos de administração. Mais amplamente, fortalecer práticas de adoção de mecanismos que privilegiem a participação da sociedade tanto na formulação quanto na avaliação do

² Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. Plano Diretor da Reforma Do Aparelho do Estado

³ Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. Plano Diretor da Reforma Do Aparelho do Estado

desempenho da organização social, viabilizando o controle social. Lograr, finalmente, uma maior parceria entre o Estado, que continuará a financiar a instituição, a própria organização social, e a sociedade a que serve e que deverá também participar minoritariamente de seu financiamento via compra de serviços e doações. Aumentar, assim, a eficiência e a qualidade dos serviços, atendendo melhor o cidadão-cliente a um custo menor (BRESSER, 1995).

Apresentado o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, esse foi objeto de debates pelo Conselho da Reforma do Estado, que levaram a edição da Emenda Constitucional nº 19 de 1998, que alterou o texto constitucional no que diz respeito à administração pública, acrescentando um perfil mais gerencial a máquina estatal.

A reforma proposta por Bresser se basava em dois aspectos de mudança, uma na dimensão cultural, e outra na dimensão de gestão, sendo que nessa o autor propõe a utilização de ferramentas gerenciais típicas do setor privado, enquanto que naquela o autor propõe a mudança de uma cultura burocrática para uma cultura gerencial (PAULA, 2016).

O autor também separa as atividades da administração pública em exclusivas e não exclusivas, sendo que nas exclusivas o estado deve prestá-las diretamente, enquanto que nas não exclusivas o estado poderia submetê-las a contratação com terceiros.

No que se refere à edição da EC nº 19/98, que confere status constitucional às ideias propostas pelo autor, pode-se destacar entre outras, aquelas que revelam a nova proposta gerencial para a administração pública brasileira, são elas:

1. Revisão da regra de estabilidade: passou a exigir o período de 03 (três) anos, assim como requisito para conferir estabilidade aos servidores, além de incluir a possibilidade de perda do cargo público em razão de insuficiência de desempenho (art. 41, §4º da CF/88), por excesso de despesa (art. 169, II, §§ 4º a 7º da CF/88), ou através de avaliação periódica de desempenho dos servidores públicos (art. 41, §1º, III da CF/88);

2. Modificação do Regime de Remuneração: criação do subsídio que corresponde à parcela única de pagamento, evitando-se, assim, que se agreguem uma parte fixa e outra variável à remuneração dos servidores, em especial os agentes políticos;

3. Implementação de um Teto Remuneratório: com base no art. 37, XI da CF/88, ninguém poderá receber mais, em espécie, do que o que recebem os Ministros do Supremo Tribunal Federal;

4. Novo Modelo de Gestão: introdução no cenário nacional da figura das agências executivas e organizações sociais incorporados ao atual sistema, identificando, assim, quatro setores que compõe o estado, núcleo estratégico, atividades exclusivas, atividades não exclusivas e produção de bens e serviços para o mercado.

(4.1) Núcleo Estratégico: compreende o núcleo político da administração pública onde são emanadas as principais decisões que darão rumo ao país;

(4.2). Atividades exclusivas: atividade de interesse público por excelência, compreendendo aquelas que não podem ser delegadas a particulares em colaboração;

(4.3). Atividades não exclusivas: atividades que, embora haja o interesse público, ainda que reflexo, podem ser delegadas a terceiro;

(4.4). Produção de Bens e Serviços para o Mercado: empresas estatais constituídas para fomentar o mercado.

5. Gestão Associada: compreende a gestão conjunta dos entes da federação em prol do interesse público, art. 241 da CF.

O quadro 2 sintetiza as ideias pretendidas pelo PDRAE no que se refere a possibilidade de delegação da consecução de determinados serviços públicos:

	Estatal	Pública Não Estatal	Privada	Burocrática	Gerencial
NÚCLEO ESTRATÉGICO Legislativo, Judiciário, Presidência, Cúpula dos Ministérios, Ministério Público	○				○
ATIVIDADES EXCLUSIVAS Regulamentação Fiscalização, Fomento, Segurança Pública, Seguridade Social Básica	○				○
SERVIÇOS NÃO- EXCLUSIVOS Universidades, Hospitais, Centros de Pesquisa, Museus		Publicização → ○			○
PRODUÇÃO PARA O MERCADO Empresas Estatais			Privatização → ○		○

Quadro 2. Proposta do PDRAE.
Fonte: Brasil (2016)⁴.

A reforma administrativa do aparelho de estado, modelo impulsionado pelo PDRAE de Bresser Pereira, e as revoluções sociais demandadas pela mentalidade atual, demonstram que o Brasil adota um modelo gerencial, com resquícios do modelo burocrático, conjuntamente com um modelo social de gestão (PAULA, 2016).

Os resquícios podem ser verificados pelo apelo ao legalismo, à utilização ainda de cargos admissíveis e exoneráveis ad nutum, o excesso de burocracia em determinadas repartições públicas, etc., (BRESSER, 2001).

O modelo gerencialista, por sua vez, pode ser percebido através da separação das atividades nos três níveis governamentais, a nova organização do estado através da percepção das atividades desempenhadas, exclusivas e não exclusivas, etc., (BRESSER, 1996).

Já o modelo social, por sua vez, se caracteriza pela participação popular no projeto político, dimensão sociopolítica, o que se dá através de canais que viabilizem a participação da sociedade civil nas decisões políticas e demais questões do país, (MELLO, 2008).

Vale ressaltar, que em um modelo gerencial puro, o que não acontece no Brasil, não há quaisquer resquícios do sistema antecessor. Por outro lado, o sistema

⁴ Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. Plano Diretor da Reforma Do Aparelho do Estado

burocrático, no que se refere à gestão social, mesmo sendo puro admite o discurso participativo, sendo, o processo decisório, todavia, mantido centralizador (PAULA, 2016).

Esse modelo não é percebido no Brasil já que há, no sistema normativo nacional, instrumentos de participação direta da sociedade na formação da vontade política do país, como por exemplo, a possibilidade de iniciativa popular, plebiscito, referendo, audiências públicas, a fiscalização pública dos serviços pela sociedade, a lei de transparência, os remédios constitucionais, etc. (MORAES, 2007).

Desta feita, pode-se então considerar que o modelo administrativo brasileiro também contempla a gestão social, sendo esse caracterizado como um modelo em que há a participação popular na formação da vontade do estado, tendo uma gestão focalizada nas demandas sociais, e que viabiliza instrumentos de participação da população.

Assim, fica nítido que o estado brasileiro adota o modelo gerencial não puro, já que ainda mantém resquícios do modelo burocrático, e que nas suas dimensões econômico-financeira, institucional-administrativa e sociopolítica de gestão pública incorpora conceitos sociais e de participação popular.

Analisado o breve histórico em que se insere o tema da terceirização, em especial no que concerne ao PDRAE, se faz necessário, à luz do conceito de serviços não exclusivos, a delimitação do que vem a ser especificamente serviço público em sua forma pura e simples, para, assim, possibilitar o avanço no tema a que se propõe o presente trabalho.

Merece, também, destaque a definição da relação desses particulares colaboradores com a administração pública no que diz respeito ao regime de pessoal, assim como o limite de atuação da pública na atividade econômica, e, ao final, a diferenciação do que vem a ser desestatização e terceirização, conceitos distintos que merecem ser esclarecidos, visto que, no caso em tela, se propõe tão somente analisar a terceirização como ferramenta de gestão da administração pública, não devendo haver confusão em relação aos referidos conceitos.

2.3. TERCEIRIZAÇÃO E SERVIÇO PÚBLICO: ASPECTOS OBJETIVOS, SUBJETIVOS E DESESTATIZAÇÃO.

Visto o caráter pessoal da administração pública, que diz respeito às pessoas que a compõe e sua relação com o estado, se faz necessário analisar o objeto dessa relação que surge, qual seja, o serviço em si, fazendo uma distinção do que vem a ser serviço público propriamente dito e exercício de atividade econômica.

O escopo deste trabalho visa analisar a atuação concreta do poder público, identificando onde a terceirização se encaixará nessa atuação, tendo em vista o conceito de serviço público.

Para Celso Antônio Bandeira de Mello (2008) serviço público é:

toda atividade de oferecimento de utilidade ou comodidade material destinada à satisfação da coletividade em geral, mas fruível singularmente pelos administrados, que o Estado assume como pertinente a seus deveres e presta por si mesmo ou por quem lhe faça às vezes, sob um regime de Direito Público – portanto, consagrador de prerrogativas de supremacia e de restrições especiais – instituído em favor dos interesses definidos como públicos no sistema normativo (MELLO, 2008).

Dessa forma, serviço público em sua singularidade é toda aquela atividade diretamente ligada à satisfação do interesse da coletividade, sendo prestada diretamente pela administração pública, ou por quem lhes faça às vezes, mas sempre aos olhos do estado, o que garante um regime jurídico diferenciado, cuja relevância legitima a supremacia das normas de caráter público que regulamentam suas relações.

Há de se ressaltar a existência de serviços públicos relevantes e precípuos que são intransferíveis por terceirização, como por exemplo, saúde, educação, segurança, etc., o que conduz a impossibilidade de delegação das atividades ligadas a essas finalidades, o que deve ser observado pelo gestor (FRANÇA, 2006).

Como outro exemplo, pode ser citado à área de segurança pública ostensiva, em que a atividade é exercida diretamente pela polícia, dado o dever constitucional de segurança imposto ao estado, enquanto que a segurança patrimonial de um

prédio estatal, que diz respeito ao direito de propriedade do estado e, portanto, não tem interesse geral, é passível de delegação (FRANÇA, 2006).

Cabe ainda asseverar acerca da possibilidade de exploração de atividades econômicas por meio do estado, já que o artigo 173 da Constituição da República Federativa do Brasil deixa claro de que o Brasil adotou plenamente um sistema capitalista, ponderado pelo interesse público.

Art. 173. Ressalvados os casos previstos nesta Constituição, a exploração direta de atividade econômica pelo Estado só será permitida quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo, conforme definidos em lei (BRASIL, 1988).

Assim, quando o interesse público se fizer necessário no sentido de que o estado deva promover determinada função, intervindo diretamente no mercado ao explorar uma atividade econômica relevante, esse não poderá delegar a um particular essa exploração, sob pena de criar uma vantagem indevida para esse particular (FRANÇA, 2006).

Caso assim não o fosse, o estado estaria criando vantagem à determinada pessoa jurídica diversa dela em detrimento de todo o mercado, o que poderia gerar graves problemas para a economia nacional, desvirtuando a finalidade da intervenção, que visa justamente o desenvolvimento da nação (FRANÇA, 2006).

Desse modo, os serviços diretamente ligados ao interesse público são indelegáveis, podendo, todavia, aqueles tidos por meios, serem delegados a terceiros que não a administração, não sendo passíveis de terceirização as hipóteses de intervenção do estado diretamente na economia através de sua exploração.

Não se pode, nesse contexto, deixar de diferenciar a terceirização em si, escopo deste trabalho, da desestatização, cuja delegação se dá, nesse último caso, em caráter definitivo, ao passo que nessa modalidade, não só há a transferência da execução, como também da titularidade.

Assim, a desestatização pode ser entendida como processo pelo qual se transfere propriedades ou serviços que antes possuíam caráter público, e, portanto,

integrantes do estado, com interesse público arraigado, a um particular, cujo fator impulsionador é o lucro, perdendo o estado a titularidade do mesmo, atribuindo-a a esse particular (GUIMARÃES, 2016).

Assim, não se pode confundir desestatização, que é a “venda” a um particular que passará a exercer a atividade por sua conta e risco, com o objetivo de lucro, com a terceirização, que é o chamamento de um particular para exercer determinada atividade meio no âmbito da administração pública, mantendo com ela um vínculo contratual e o interesse coletivo.

Assim, na terceirização a administração pública ainda detém a titularidade do bem ou serviço, e continua mantendo um vínculo com o particular que exerce diretamente tal função, o que se dá geralmente por meio de um contrato regulado por lei (PIETRO, 2008).

Já a desestatização é a venda, ou seja, a abdicação por completo daquele bem ou serviço, o que importa, após a concretização da operação, o rompimento por completo do vínculo daquele particular com a administração pública.

Por fim, cabe ressaltar que na desestatização o estado continua agindo como fiscal em razão da supremacia do interesse público sobre o privado que ainda pode recair sobre esse determinado serviço, sendo que o rompimento ora citado diz respeito a instrumentos legais de vinculação direta do estado como o agente privado, o que se dá em grande parte por meio de um contrato, mantendo-se, todavia, o poder regulamentar e fiscalizador do poder público (MELLO, 2008).

Feita essa distinção entre terceirização e desestatização, além da análise do serviço prestado (caráter objetivo), se faz necessário ampliar o objeto de estudo, visando compreender o caráter orgânico da administração pública em seu aspecto subjetivo, o que compreende os órgãos e entidades, assim como no que diz respeito ao elemento pessoal no qual ela se materializa, ou seja, as pessoas em sentido restrito que a compõe.

A administração pública é formada por pessoas, sendo que esse tema está diretamente ligado ao objeto do presente trabalho já que a terceirização diz respeito também a pessoas que passaram a fazer parte dessa relação.

Desta feita, se faz necessário analisar de que forma se dará essa relação com o ente público, já que, a luz da ordem constitucional vigente, as relações de trabalho ou emprego com a administração pública prescindem de prévia aprovação em concurso público, não estando à relação desse terceiro colaborador sujeita a tal regramento, já que seu vínculo laborativo se dá por interposta empresa que mantém relação com o ente público (GUIMARÃES, 2016).

A relação que o particular tem com o estado, sob o foco de atividade laborativa, exceto nos casos de terceirização, se dá através de duas modalidades principais, o cargo público e o emprego público, sendo aquele de natureza legal, e esse de natureza contratual (GUIMARÃES, 2016).

Sem adentrar ao mérito do regime jurídico único, basicamente se tem duas modalidades de vínculo do indivíduo com o estado, sendo que num primeiro momento esse vínculo se dá por intermédio da lei, cargo público, e em outro momento por um contrato, emprego público.

As relações de emprego público se dão principalmente na administração pública indireta, ou seja, através das pessoas jurídicas de direito privado, ao passo que o cargo público se dá principalmente no âmbito da administração pública direta, pessoa jurídica de direito público (PIETRO, 2008).

O regime jurídico legal dos cargos públicos se dá por meio de estatutos que se materializam através de uma lei, ao passo que os empregos públicos se dão por meio de um contrato, sendo que suas regras estão relacionadas à Consolidação das Leis Trabalhistas.

O que merece destaque é o disposto no artigo 37, inciso II da CRFB, que passa a exigir obrigatoriamente a realização de concurso público para o ingresso em cargo ou emprego público, fazendo nascer algumas indagações no que se refere à terceirização, já que esse particular presta seus serviços diretamente ao ente público ligado por uma interposta empresa, quais sejam:

1. Qual será a relação do particular que executa determinada atividade no âmbito da administração pública, já que ele não detém cargo ou emprego público?

2. De quem será a responsabilidade pelas obrigações decorrentes dessa forma de contratação?

3. Esse particular pode ser considerado como a administração pública materializada, assim como no caso de cargos ou empregos públicos?

Essas e outras dúvidas suscitam grandes discussões no âmbito jurídico, seja ele legal ou jurisprudencial, cujo tema será discutido em tópico próprio, sendo certo de que a exigência de prévia de aprovação em concurso público afasta por completo qualquer relação de trabalho, sob o caráter obrigacional direto com a administração pública desse terceiro colaborador.

Assim, o particular que exerce tal função não é servidor nem empregado público, não gozando, assim, das prerrogativas inerentes a esse, uma vez que a ordem constitucional vigente, como forma de romper com o patrimonialismo, passou a exigir concurso público para o ingresso sob qualquer forma na administração pública, modelo esse tido por meritocrático, conforme preconiza o artigo 37 da Constituição.

2.4. TERCEIRIZAÇÃO: UMA ANÁLISE SOBRE A ÓTICA NORMATIVA E SEU POTENCIAL ESTRATÉGICO EM TERMOS DE CUSTOS.

Nesta seção serão identificados alguns serviços passíveis de serem terceirizados à luz da legislação brasileira, tendo em vista que sua utilização, pelo princípio da legalidade, prescinde de elementos normativos autorizadores, fazendo com que o administrador público fique atrelado aos ditames da lei em sua atuação como gestor da “RES” pública.

Desse modo, o administrador público fica condicionado aos ditames da lei que irá delimitar seu campo atuação, sendo que, qualquer desvio a finalidade legal, ainda que mínimo, ensejam em sua responsabilização pessoal e cassação do ato por ele praticado.

Dessa forma, para que o administrador público opte pela utilização da terceirização como uma das formas de sua gestão, esse, o gestor público, deve ter conhecimento prévio do arcabouço normativo básico que regulamenta o tema, assim

como entender sua amplitude e tipificação, para que, assim, possa se utilizar dessa ferramenta como medida de gestão legalmente constituída.

Com esse objetivo, serão elencados nos tópicos seguintes os principais instrumentos normativos que rodeiam o tema, como forma de auxiliar o gestor público na implementação de uma administração gerencial, com a utilização da terceirização de ferramenta legal de sua gestão.

2.4.1. Decreto Lei n. 200/1967.

A doutrina é uníssona ao afirmar que o Decreto Lei nº 200/67 foi o marco inicial para a descentralização das atividades antes desempenhadas diretamente pela máquina pública, criando a possibilidade de delegação de parte desses serviços a outros entes e agentes, com vistas na melhor eficiência na prestação dos mesmos, o que se depreende, especialmente, pela análise do Capítulo 3 do referido texto legal.

Promulgado sob a égide do governo militar, onde se tinha uma administração pública gigantesca e pouco eficiente, o decreto lei tinha a função de concentrar os esforços públicos nas atividades mais relevantes e menos rotineiras, numa tentativa de dar maior celeridade e efetividade na sua atuação, sem contudo perder o poder de comando e controle de todas as atividades, (SILVA, 2011), o que se verifica principalmente no artigo 10 da referida lei.

Art.10 [...] § 2º Em cada órgão da Administração Federal, os serviços que compõem a estrutura central de direção devem permanecer liberados das rotinas de execução e das tarefas de mera formalização de atos administrativos, para que possam concentrar-se nas atividades de planejamento, supervisão, coordenação e controle (BRASIL. 1967).

Desse modo, era necessário “fracionar” a própria administração, sem tirar dela a titularidade, a legitimidade e sua função reguladora, que continuavam permeando os serviços públicos, já que ela é a detentora do interesse público em primazia, como forma de promover um novo modelo de gestão, já que o referido

decreto tinha o objetivo de promover uma ampla reforma administrativa, como verificamos no parágrafo sexto do artigo 10 da lei em questão.

Art.10 [...] §. 6º Os órgãos federais responsáveis pelos programas conservarão a autoridade normativa e exercerão controle e fiscalização indispensáveis sobre a execução local, condicionando-se a liberação dos recursos ao fiel cumprimento dos programas e convênios (BRASIL, 1967).

O referido decreto prima pela descentralização das atividades da administração pública, que, segundo ele, era passível de ser operada em três níveis de delegação, a saber:

1. Dentro do próprio aparelho do estado, no caso, a Administração Pública Federal;
2. Da Administração Pública Federal para as demais unidades da federação;
3. Da Administração Pública Federal para os entes privados.

Nesse contexto, dada a devida vênia, há a transcrição do parágrafo sétimo do artigo dez do referido diploma legal que se demonstra auto-explicativo no que concerne sua proposta e finalidade:

Art.10 [...] § 7º 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 (BRASIL, 1967).

Assim, fica claro que o referido decreto teve o objetivo de disseminar essa nova prática gerencial administrativa, sendo essa a inspiração para a edição das normas jurídicas que o sucederam, sem, contudo, se esmerar da necessidade de atendimento do interesse público, e demais princípios pertinentes a administração pública, cuja análise será realizada, como observamos através de seu parágrafo oitavo. Então, no § 8º do artigo 10, está descrito que: “[...] a aplicação desse critério está condicionada, em qualquer caso, aos ditames do interesse público e às conveniências da segurança nacional [...]”.(BRASIL, 1967).

2.4.2. Artigo 37 da Constituição Federal e suas Repercussões.

O artigo 37 da CRFB consagra princípios e regras vinculadores de toda a administração pública, trazendo consigo alguns fundamentos para a contratação de serviços públicos, passando a exigir, além de outras prerrogativas, a necessidade de licitação prévia.

Para dar cumprimento a essa ordem constitucional, o legislador ordinário editou a Lei 8.666/93, que passou a disciplinar e regular, em caráter geral, as licitações e contratações públicas, cuja análise se dará em tópico próprio.

O texto do artigo 37 não só obriga o legislador infraconstitucional a regulamentar o que vem a ser licitação, como também vincula o mesmo a observar demasiados princípios, como forma de proteção do interesse público, que dentre eles destaca-se o princípio da legalidade, o que implica na concepção de que a administração pública só pode fazer aquilo que a lei permite. (PIETRO, 2008).

Desse modo, a terceirização não só deve se curvar as normas de licitação, como também deve respeito ao princípio da legalidade, ambos com status constitucional, sendo que, qualquer desvio desses dois pilares importa em sua ilegalidade e imoralidade.

O princípio da moralidade torna jurídica a exigência de uma atuação ética dos agentes da Administração Pública. A denominada moral administrativa difere da moral comum, justamente por ser jurídica e pela possibilidade de invalidação dos atos administrativos que sejam praticados com inobservância desse princípio (ALEXANDRINO, PAULO, 2010).

Outra importante regra trazida pelo legislador constituinte originário diz respeito à exigência de contratação via concurso público prévio, regra essa que esta em discussão com a possível conversão do Projeto de Lei nº 4.330/04 em lei, cuja análise se dará em momento oportuno, não podendo a justificativa de a terceirização ser utilizada como meio de se evitar a obrigatoriedade de contratação via certame público.

ao celebrar contratos com mero intuito de conseguir mão de obra, em flagrante violação à regra constitucional que determina a realização de concurso público, a Administração viola, simultaneamente, os princípios da impessoalidade e moralidade (LUDWIG, 2007).

Assim, ao optar pela estratégia da terceirização como forma de política de gestão, o administrador público deverá ficar atento as regras e normas impostas pela constituição, interpretação teleológica e integrativa de todo o seu texto, dispensando maior atenção ao que dispõe o artigo 37 do referido diploma legal, haja vista sua aplicação compulsória a toda esfera administrativa, sem que isso importe em preterição a regra de realização de concurso público, sob pena de responsabilização, conforme previsto em seu parágrafo quarto.

§ 4º. Os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível (BRASIL, 1988).

2.4.3. Implicações da Súmula 331 do Tribunal Superior do Trabalho.

Para evitar as fraudes contratuais decorrentes da utilização de interposta empresa sob o título de terceirização, o TST em 1993 editou a súmula 331 que discorre sobre o tema, cujo inciso primeiro se aplica as empresas de modo geral.

Súmula nº 331 do TST: CONTRATO DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS. LEGALIDADE (nova redação do item IV e inseridos os itens V e VI à redação) - Res. 174/2011, DEJT divulgado em 27, 30 e 31.05.2011. 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) (TST, 1993).

Todavia, a corte trabalhista teve o cuidado de compatibilizar tal regra as normas constitucionais, uma vez que, apesar de reconhecer a formação do vínculo direto com o tomador, tal regra não se aplica a administração pública, cujo vínculo direto prescinde a realização de concurso público, conforme verificamos em seu inciso segundo. Assim, no inciso II da Súmula 331, descreve que: “[...] II - A contratação irregular de trabalhador, mediante empresa interposta, não gera vínculo

de emprego com os órgãos da Administração Pública direta, indireta ou fundacional [...]”.(TST, 1993).

Outra preocupação do julgador trabalhista se deu em função do agente sobre o qual recai ônus de sucumbência das verbas contratuais, sendo tal questão resolvida através da utilização do instrumento da responsabilidade subsidiária, não fazendo a corte distinção entre a administração pública ou o particular tomador de serviços, que respondem de igual forma, (CARVALHO, 2013).

Conforme se verifica através do inciso IV da Súmula 331:

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 (TST, 1993).

Ainda que não se forme um vínculo com a administração pública, o que evita a violação do art. 37 da CFRFB, essa não fica isenta de sua responsabilização, sendo que nesse caso o TST lhe atribui uma responsabilização em segundo plano, haja vista a obrigação principal recair sobre o prestador, ficando a administração pública como soldado reserva para o adimplemento das verbas decorrentes do contrato de trabalho, conforme preconiza a súmula em seu inciso V.

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 (TST, 1993).

A responsabilidade subsidiária é aquela em que, esgotados os meios de satisfação da obrigação diante da insolvência contratante efetivo, busca-se a satisfação das mesmas adentrando-se ao patrimônio do tomador de serviços, (CARVALHO, 2013).

Desse modo, fica claro que a súmula em questão representa a preocupação do TST em não se ter à burla da legislação vigente, servindo a mesma para tipificar casos de terceirização lícita, e, portanto legal, da terceirização ilícita, que é considerada ilegal.

A terceirização lícita é aquela que observa todos os preceitos legais, morais e gerenciais que subsidiam a tomada de decisão por parte do gestor no que se refere a sua realização, (JUSTEN FILHO, 2009).

No entendimento de Justen Filho (2009), a terceirização lícita isenta a administração pública de qualquer responsabilização em relação aos encargos e obrigações pessoais do contratado, não incidindo, assim, o disposto no enunciado 331 da súmula do TST.

Desse modo, quando a terceirização for lícita não haverá por parte da administração pública o dever objetivo de indenizar, ao passo que se admitirá sua responsabilização de forma subjetiva desde que comprovada culpa do estado ou má fé.

No que concerne a terceirização ilícita, essa tem como consequência a nulidade do referido contrato, de forma que o vínculo será considerado como sido diretamente formalizado com o tomador, incidindo sua responsabilidade, conforme dispõe a súmula 331 do TST, (AGUIAR, 2012).

Todavia, tal raciocínio deve ser tido com ponderação conforme dispõe a CRFB/88, que exige a realização prévia de concurso público para formação do vínculo empregatício com a administração pública, art. 37, II e §2º.

Nessa exegese, o TST quando da edição do verbete da súmula 331 teve o cuidado de guardar a constitucionalidade de sua interpretação, ao passo que assim preconizou em seu item II, in verbis: “[...] II: *A contratação irregular de trabalhador, mediante empresa interposta, não gera vínculo de emprego com os órgãos da administração pública direta, indireta ou fundacional [...]*”.(TST, 1993).

Nessa linha de estudo, Godinho (2002), discorre acerca das consequências geradas pela terceirização ilícita no âmbito da administração pública, que diferem daquelas atribuídas ao particular, ao passo que, quando um particular terceiriza seus

serviços de forma ilícita, tal contrato se torna nulo, reconhecendo-se o vínculo do empregado diretamente com a empresa contratante, não havendo em que se falar em responsabilidade subsidiária.

Ao passo que, no caso dos órgãos e entidades públicas não há a nulidade do contrato em questão, mas somente o reconhecimento de sua ilicitude, fazendo nascer à responsabilidade subsidiária da administração pública no que se refere ao adimplemento das obrigações decorrentes do contrato.

Assim, no caso de terceirização ilícita haverá a incidência da responsabilização subsidiária do ente estatal, podendo esse ingressar com ação regressiva em face de quem deu causa a ilicitude, ao passo que na contratação lícita tem-se a aplicação do art. 71 da Lei 8.666/93, (CARVALHO, 2013).

Por fim, cabe ressaltar, no que se refere à responsabilidade subsidiária da administração pública, essa deverá figurar na relação processual, compondo o polo passivo da demanda, para que recaia sobre ela o dever subsidiário de indenizar, uma vez que a obrigação de fiscalização prescinde o dever de supervisionar o correto pagamento de todas as obrigações devidas diretamente ao empregado durante o período da contratação, (CARVALHO, 2013).

A administração pública tem o dever de fiscalizar os contratos e, em não o fazendo, poderá ser compelido a satisfazer as obrigações devidas aos trabalhadores em caráter subsidiário, devendo a mesma figurar como Ré em eventual processo judicial deflagrado, como bem preleciona a referida orientação sumular, assim como a inteligência da Lei 8.666/93.

2.4.4. Lei 8.666/93 e a Terceirização no Serviço Público

A Lei 8.666/93, conhecida como lei geral das licitações, define em seu artigo 6º, inciso II, o que vem a ser serviço, conceito esse indispensável para a análise da terceirização, cujo objeto a que recai é justamente a possibilidade de delegação da execução dos mesmos a um terceiro.

O referido dispositivo legal, cujo rol não é taxativo, admitindo-se outras formas de serviços não previstos no referido artigo, define serviço como:

toda e qualquer atividade destinada a obter determinada utilidade de interesse para a administração, como por exemplo: demolição, conserto, instalação, montagem, operação, conservação, reparação, adaptação, locação de bens, publicidade, seguro ou trabalhos técnicos profissionais (BRASIL, 1993).

Há de se ressaltar que a referida norma vincula a administração pública, quando do ato de contratação, a determinados princípios, dentre os quais se destacam a legalidade, igualdade, impessoalidade, moralidade, publicidade, vinculação ao instrumento convocatório, julgamento objetivo e da probidade administrativa, Artigo 6º da Lei 8.666/93.

Tais princípios deverão ser observados quando da abertura de possibilidade para contratação de interposta empresa para execução dos serviços públicos, estando sempre atrelados ao bem comum, fim último do estado, haja vista que o texto constitucional em seu artigo 37, inciso XXI obriga a realização de licitação prévia quando da aquisição de bens ou serviços por parte das pessoas públicas.

Cumprindo ainda destacar o disposto no artigo 58, inciso III c/c artigo 67, §11º, todos da lei 8.666/93, que além de instituir o poder-dever da administração pública de fiscalizar os contratos em todos os seus aspectos, indica o instrumento pelo qual será formalizada a referida relação jurídica, o que se dará por meio de um “contrato administrativo”.

Nesse sentido, vez que se institui um poder-dever de fiscalização dos contratos, necessário se faz refletir acerca da discussão em torno do artigo 71 da lei de licitações, que confere isenção da responsabilidade da administração pública em caso de contratação de empresas inidôneas, blindando, assim, o ente público da responsabilidade subsidiária instituído na súmula 331 do TST, o que, aparentemente pode representar um conflito entre as normas.

No entendimento de Ricardo Menezes Silva (1995), tal regra prevista no artigo 71 da Lei 8.666/93 não se aplica em relação à terceirização fraudulenta em razão do dever de fiscalização por parte da administração pública, entendendo o

autor ser caso de aplicação do disposto no artigo 37, §6º da CRFB, que assim preconiza:

§6º as pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa (BRASIL, 1988).

Desta feita, para o autor, no caso de contratação de serviços terceirizados, deve-se observar a natureza dos vínculos ali formados, que se dão ora de natureza civil, ora de natureza trabalhista, razão pela qual as características predominantes na relação é que definirão a exegese jurídica, motivo pela qual, nesse caso, aplica-se o enunciado 331 do TST, no caso das relações de natureza trabalhista, respondendo, assim, o ente público subsidiariamente pelas obrigações decorrentes do contrato de trabalho.

Nesse sentido caminha a jurisprudência dos tribunais trabalhistas, no que se refere à natureza trabalhista da relação formada, ao entenderem a inconstitucionalidade do artigo 71 da lei de licitações em seus julgados.

Essa inconstitucionalidade decorre de um de consectário lógico do dever de fiscalização dos contratos, o que nesse caso, afasta a alegação da própria torpeza, ou seja, a invocação por parte da administração pública em função da sua ineficiência ao exercer a fiscalização, como forma de se eximir de sua responsabilidade, conforme se depreende da análise de alguns julgados:

RESPONSABILIDADE SUBSIDIÁRIA – É injurídico e inconstitucional o art. 71 da Lei 8.666/93 (licitação) na parte que exige as entidades da Administração Pública da responsabilidade subsidiária, ante o disposto nos seguintes dispositivos: CF/88, arts. 37, §6º; 5º, XXIII; 170, III; CLT, art. 2º e Enunciado nº 331, inciso IV da Súmula do TST. Rel. José Pitas (TRT. Proc. nº 05.253/2000-REO). [...]. Lei nº 8666/93 – ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DIRETA – É inconstitucional o disposto no § 1º do art. 71 da Lei nº 8.666/93 (lei das licitações), que isenta a administração pública de qualquer responsabilidade, por colidir frontalmente com o princípio da igualdade insculpido no caput do art. 5º da Carta Constitucional, ante a inexistência de justificativa racional e genérica para o tratamento diferenciado em relação às demais contratações de serviços terceirizados. Responsabilidade subsidiária conhecida (Enunciado nº 331, IV, TST). (TRT. Acórdão nº 22925/99).§6º as pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus

agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa (BRASIL, 1988).

Sobre o tema manifestou-se o Supremo Tribunal Federal na Ação Direta de Constitucionalidade nº 16, no sentido de conferir constitucionalidade ao art. 71, §1º da Lei 8666.93, afirmando que o mero inadimplemento das obrigações não importa em responsabilização da administração pública.

Tal entendimento implica na possibilidade de isenção por parte da administração pública de seu dever de adimplir as obrigações decorrentes da contratação de empresas terceiras, sendo o referido artigo sua fundamentação legal para tanto.

O entendimento firmado pelo STF se compatibiliza com aquele consubstanciado na súmula 331 e jurisprudência do TST, uma vez que o TST admite a responsabilidade subsidiária do ente público em caso de inadimplemento das obrigações desde que esse figure no polo passivo da demanda, o que demonstra um caráter subjetivo da relação que prescinde da culpa.

Ou seja, para a administração pública responder em caso de contratação lícita, essa deve figurar como Ré no processo, e deve ficar provada a culpa do agente público, para que, assim, possa ser reconhecida sua responsabilidade, e não, como destacou a suprema corte, o mero inadimplemento contratual.

2.4.5. Limites Constitucionais à Terceirização do Serviço Público

Segundo Martins (2005), a administração pública fica adstrita a legalidade quando da contratação de serviços terceirizados, devendo tal contratação, como já visto, ser precedida de licitação.

Em sendo assim, esses são os principais limites a terceirização previstos no texto da Carta Magna, a previsão legal para que a mesma seja possível, assim como a realização de licitação prévia, observados os princípios que a norteiam, impessoalidade, moralidade, publicidade, etc.

Martins (2005) apresenta uma série de atividades passíveis de terceirização à luz da legislação correspondente, como a contratação para atender as necessidades temporárias e excepcionais de interesse público em razão de calamidade, combate a surtos endêmicos, recenseamentos, contratação de professores substitutos, algumas atividades especiais das forças armadas, etc. (arts. 1º e 2º da Lei 8.745/93).

O autor também enfatiza o disposto na Lei 8.987/95, em que há a possibilidade de se conceder ou permitir a execução dos serviços públicos por um terceiro, sendo que a concessão se dará por meio de um contrato administrativo onde o ente delega a outrem a execução de um serviço, obra pública ou uso de um bem público por conta e risco deste terceiro, nos prazos e condições estabelecidos, sendo esses remunerados diretamente pelos usuários mediante tarifa pré-definida, (MARTINS, 2005).

Por outro lado, a permissão de serviço público consiste, segundo Martins (2005), em um “ato administrativo unilateral, discricionário, precário, gratuito ou oneroso, em que a Administração Pública delega ao particular a execução de um serviço público ou utilização de um bem público”.

Essa lei reforça a necessidade do interesse público, já consubstanciado na Carta Magna, que não só se aplica aos casos de concessão e permissão de serviço público, mas, sobretudo, na terceirização dos serviços a serem prestados no âmbito da administração pública, figurando esse como mais um requisito a ser observado pelo agente público.

Desse modo, junto ao princípio da legalidade, ou seja, que haja a previsão legal para que os serviços sejam terceirizados, e a necessidade de licitação prévia para tanto, ambos requisitos com status constitucional, tem-se, ainda, como pressuposto para interposição de mão de obra, a existência do interesse público.

Para Justen Filho (2005), a supremacia do interesse público que deve nortear a contratação dos serviços terceirizados consiste na superioridade do interesse coletivo em detrimento dos interesses privados.

Desse modo, não pode o agente público dispor do interesse de toda coletividade, já que o fim último da administração pública é o bem comum, com o fito de realizar qualquer ato, sobretudo a terceirização.

Nesse mesmo sentido caminha Ludwig (2007), ao afirmar que nas contratações de prestadoras de serviços o agente público deve verificar se há de fato o interesse público que justifique tal ato ao delegar competências que a princípio foram elencadas em seu rol de atividades.

Desta feita, em relação aos limites constitucionais precípuos a contratação de um serviço terceirizado seria a observância da legalidade, previsão legal para tanto, a precedência de licitação, assim como a presença do interesse público e o seu caráter de indisponibilidade.

Esses requisitos deverão estar presentes em todas as fases da contratação, inclusive na fase do pós-contrato, onde a todo o momento o agente público deverá analisar a manutenção ou não dos mesmos e a permanência do interesse que justifique o contrato.

2.4.6. O Projeto de Lei n. 4.330/04 e a Terceirização

O tema terceirização voltou à tona quando da discussão na Câmara dos Deputados do projeto de Lei nº 4.330/04, que define formas de contratação direta de mão de obra por parte da administração pública para determinadas atividades, sem a necessidade de realização de concurso público.

O referido projeto de lei que tramita no Congresso desde 2004 encontra-se em discussão na Comissão de Constituição e Justiça da Câmara (CCJ), que fará a análise da constitucionalidade ou não do referido PL, que já conta com um parecer favorável, cujo texto autoriza a contratação direta de mão de obra para execução de atividades fim da administração pública, além de permitir sua subcontratação sem limites, assim entendida como a delegação da delegação a um terceiro estranho a fase inicial da contratação, e ate mesmo da licitação.

O PL original, formulado pelo deputado Sandro Mabel, aprovado em 2006 pela CDEIC (Comissão de Desenvolvimento Econômico, Industrial e Comercial), e em 2011 pela CTASP (Comissão de Trabalho, Administração e Serviço Público), previa a possibilidade de contratação das “atividades inerentes, acessórias ou complementares à atividade econômica do contratante (art. 4º, § 2º).

Já o texto atual que tramita no Congresso, versão elaborada pelo deputado Roberto Santiago, intitulado PL 4.330/2004 –A, em razão das alterações do projeto original feitas pela Comissão Especial da CCJ, permite a terceirização de “quaisquer atividades do tomador de serviços” (art. 2º, II), incluídas as empresas públicas, sociedades de economia mista e suas controladas (art. 1º, § 2º, I).

Para Amorim (2013), “o novo texto da PL ainda supera e muito o propósito liberalizante do texto original, ao alargar os limites da terceirização no âmbito da administração pública direta, autárquica e fundacional, visto que o PL em questão permite a contratação de serviços terceirizados para quaisquer atividades, excluindo, tão somente as atividades exclusivas de estado, cujo termo não tem definição.

Embora o termo “atividades exclusivas de estado” não tenha uma definição legal, a doutrina cuidou de determinar o que vem a ser esse termo, o que o torna instável, ao passo que cada autor pode interpretá-lo de uma forma.

Segundo Amorim (2013), atividades exclusivas de Estado: “[...] é um termo sem definição legal, e que, segundo a doutrina do direito administrativo, diz respeito a atividades estatais muito restritas de polícia, fiscalização, fomento, cobrança tributária, previdência social, etc. [...]”.

Desse modo, fica clara a insegurança jurídica trazida pelo PL para sociedade brasileira ao se fundamentar em termo impreciso e inexistente no plano legal, ficando tal definição livremente a cargo da doutrina.

Se o referido PL for aprovado, ele terá a capacidade de revogar, assim entendido como a retirada total das leis que o contrariam, ou derrogar, que consiste na retirada parcial daquilo que com ele não for compatível, prevalecendo tão somente o PL no plano jurídico brasileiro em função de sua contemporaneidade.

Tendo em vista o potencial de alargar as possibilidades de contratação de um terceiro para consecução de um serviço público, muito se discute acerca de sua constitucionalidade, principalmente no tocante a obrigatoriedade de realização de concurso público para prestação de serviço junto à administração pública.

Embora a discussão fique no plano das conjecturas para sociedade civil organizada, a ingerência sobre o tema esta restrita aos parlamentares, que detém a possibilidade de transformar o PL em Lei ou não, (AMORIM, 2013).

Por fim, cabe salientar que o parecer do relator do PL 4.330/2004, deputado Arthur Maia, entende pela constitucionalidade do referido texto, que, segundo ele, encontra-se em consonância dos todos os princípios constitucionais relacionados ao tema terceirização, o que, por conseguinte, irá interferir na ordem normativa vigente nos conceitos de terceirização lícita e ilícita, (AMORIM, 2013).

2.4.7. Serviços Terceirizáveis e sua Utilização como Ferramenta Estratégica Baseada em Custos

Nesta seção serão elencados alguns dispositivos legais e jurisprudenciais acerca das atividades terceirizáveis e suas questões práticas, como forma de compatibilizar e condensar os entendimentos doutrinários e jurisprudenciais, servindo a presente seção como instrumento de consulta para o gestor público no que se refere à terceirização, sendo, ao final, elencadas as atividades passíveis de terceirização que encontram consenso entre a legislação e essas interpretações jurisprudenciais.

Fazendo um retrospecto temos que o art. 175 da CRFB traz o ônus da consecução dos serviços públicos ao estado que assim o fará diretamente ou por intermédio da concessão ou permissão de serviço público: “[...] Art. 175. Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob o regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos. [...]” (BRASIL, 1988)

Anteriormente a constituição de 1988, o decreto nº 200/67, já permitia na legislação pátria a terceirização dos serviços públicos como já mencionado, sendo

que posteriormente ao mesmo, em 1970, com o advento da Lei 5.645, é que houve previsão expressa de serviços terceirizáveis, como transportes, conservação, custódia, operação de elevadores, limpeza, e outros assemelhados, que até hoje podem ser terceirizados por parte do gestor, (SILVA, 2011).

A lei 6.019/74 permite a terceirização de mão de obra para o trabalho temporário, assim entendido como: “[...] aquele prestado por pessoa física a uma empresa, para atender à necessidade transitória de substituição de seu pessoal regular e permanente ou acréscimo extraordinário de serviço. [...]” (BRASIL, 1974).

Já a Lei 7.102/83 permite a terceirização de serviços de vigilância armada, por se tratar de mão de obra especializada, o que justifica sua intermediação por interposta empresa detentora de capacidade para tanto, (AGUIAR, 2012).

No que se refere à atividade desempenhada, assim aduz o TRT da 4ª. região Reg. RO n. 94.019924-6: “[...] sempre que contratados terceiros para execução de serviços vinculados à atividade-fim, o entendimento é de afronta a lei [...]”.

Com entendimento semelhante, o TST. RR nº 53.073/92.6 assim assevera: “[...] A culpa in eligendo por parte da tomadora de serviços em virtude de inidoneidade da prestadora de serviços implica em responsabilidade subsidiária daquele em relação aos direitos trabalhistas dos empregados desta [...]”.

Há ainda o decreto nº 2.271/97, editado pelo poder executivo federal, que em seu artigo 1º, §§ 1º e 2º, corroborando com o entendimento da justiça do trabalho e TCU, assim determina:

Art. 1. [...] §1º. As atividades de conservação, limpeza, segurança, vigilância, transportes, informática, copeiragem, recepção, reprografia, telecomunicações e manutenção de prédios, equipamentos e instalações serão, de preferência, objeto de execução indireta. §2º. Não poderão ser objeto de execução indireta as atividades inerentes às categorias funcionais abrangidas pelo plano de cargos do órgão ou entidade, salvo expressa disposição legal em contrário ou quando se tratar de cargo extinto total ou parcialmente, no âmbito do quadro geral de pessoal (BRASIL, 1997).

Por fim, no tocante a geração de vínculo empregatício com a administração pública, os tribunais são uníssomos com a interpretação dada pelo TST 19ª Reg. REO 119/94 através do verbete da súmula 331, conforme se verifica:

VÍNCULO EMPREGATÍCIO – ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA-CONTRATO DE TRABALHO-COM MUNICÍPIO-ADMISSÃO SEM CONCURSO PÚBLICO-PROIBIÇÃO DO ART. 3, II DA CONSTITUIÇÃO DE 1988-NULIDADE-EFEITOS EX NUNC. A norma do art. 37, inciso II da atual Constituição Federal é expressa ao proibir admissão de pessoal nos órgãos da administração direta e indireta sem concurso público. O contrato de trabalho celebrado sem atendimento a exigência legal manifesta-se nulo

Desse modo, pode-se então perceber que, tanto a legislação, quanto a doutrina e jurisprudência encontram-se pacificadas em relação a possibilidade de terceirização de serviços de vigilância patrimonial, serviços de limpeza, conservação, recepção, informática, reprográficos, telecomunicações e serviços de manutenção predial.

Insta esclarecer que o referido rol de legislação e jurisprudência aqui elencados não exauri todo o conteúdo concernente a terceirização no serviço público, sendo esses dispositivos os principais que abordam temas controversos que podem gerar dúvidas ao gestor quando do enfrentamento de um caso concreto semelhante.

No que se refere ao critério custos, esses, de acordo com a na Norma e Procedimento de Contabilidade nº 2 do Instituto Brasileiro de Contabilidade (IBRACON), podem ser entendidos como:

a soma dos gastos incorridos e necessários para a aquisição, conversão e outros procedimentos necessários para trazer os estoques à sua condição e localização atuais, e compreende todos os gastos incorridos na sua aquisição ou produção, de modo a colocá-los em condições de serem vendidos, transformados, utilizados na elaboração de produtos ou na prestação de serviços que façam parte do objeto social da entidade, ou realizados de qualquer outra forma (IBRACON, 2016).

Dessa forma, todo dispêndio envolvido no processo de terceirização deve ser considerado pelo gestor público na hora da decisão de terceirizar ou não a execução

de determinada atividade, sem perder de vista a economicidade que deverá estar sempre presente em sua decisão.

A viabilidade ou não de se tomar uma decisão de terceirizar determinada tarefa, nesse sentido, se dará como base na vantagem econômica dessa decisão como diferencial para a instituição pública, assim entendida em termos de redução de despesas, o que justificaria sua utilização como ferramenta estratégica, ao passo que, reduzindo custos, há a possibilidade de realocação dos mesmos em atividades mais relevantes para a administração pública.

De acordo com Broadbent e Laughlin (2003), o processo de gerenciamento de recursos públicos passou a incorporar conceitos de gerenciamento e modelos de gestão próprios das organizações privadas, dentre os quais se destacam: foco no cliente, realinhamento da missão estatal, gestão baseada em resultados, transparência, avaliação dos gestores, conceitos esses que foram incorporados por Bresser Pereira.

Nesse sentido, a utilização racional dos recursos públicos passou a ser exigência por parte dos administradores públicos, sob pena de responsabilização civil, penal e administrativamente, pelo que se depreende da análise da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

Dessa maneira, o gestor público deve, à luz da teoria da administração gerencial amplamente fomentada por Bresser Pereira, potencializada pelo princípio da economicidade, gerir os recursos públicos de forma a otimizá-los quando da consecução do bem comum, com vistas no atendimento do interesse público em sua plenitude.

Nesse sentido, a gestão estratégica baseada em custos para a administração pública é aquela que se preocupa em reduzir ao máximo os gastos públicos ao desempenhar determinada atividade, sendo a terceirização uma das ferramentas posta à disposição do gestor para o alcance desse objetivo, desde que observados seus aspectos legais, ficando os excessos financeiros a disposição do gestor para bem servir o interesse da coletividade em outras áreas.

Todavia, em que pese o fato da terceirização se demonstrar como ferramenta estratégica baseada em custos posta a disposição do administrador público, como esse poderá aferir que essa ferramenta é viável em termos de economicidade?

No capítulo seguinte será proposta uma metodologia de cálculo para verificação da viabilidade da contratação de um serviço terceirizado, quando comparado a prestação de um serviço por um servidor de carreira, com base no disposto na Instrução Normativa nº 2 da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

3. METODOLOGIA

A identificação das atividades passíveis de terceirização se dará por meio de uma análise crítica e integrativa das normas e entendimentos asseverados na revisão de literatura apresentada.

No que se refere à análise sistemática da composição de custos, foi necessário previamente um estudo da metodologia adotada pelo governo federal quando da composição de custos desses instrumentos o que comporá, ao final, uma planilha pertencente ao processo licitatório, já que essa metodologia foi incorporada pela ferramenta aqui proposta.

Ou seja, o destaque que se dá a ferramenta apresentada como um dos objetivos propostos é o fato dela incorporar em seu sistema todas as considerações realizadas nesta revisão sistemática da planilha de composição de custos, o que permite a otimização das operações realizadas obedecida a determinação cogente aos órgãos e entidades públicas quando da contratação de um serviço terceirizado.

Conforme se observa pela determinação prevista na Instrução Normativa 02 de 30/Abr/2008 alterada pela Portaria Normativa n. º 07 de 09/Mar/2011 da SLTI/MPOG, a planilha de composição de custos, que deve ser observada tanto pelo órgão ou entidade licitante, quanto pelo fornecedor participante do certame, é composta de cinco módulos, a saber:

Módulo 1: Composição da Remuneração;

Módulo 2: Benefícios Mensais e Diários;

Módulo 3: Insumos Diversos;

Módulo 4: Encargos Sociais e Trabalhistas;

Módulo 5: Custos Indiretos, Tributos e Lucros.

Nos módulos 1, 2 e 3 são considerados valores absolutos, os quais são obtidos mediante uma análise das normas referentes a cada categoria profissional, convenção coletiva, acordo coletivo, sentença normativa ou lei, esses primeiros oriundos da intermediação das entidades sindicais, que confere os valores a serem tidos como base para o cálculo dos benefícios correspondentes.

O caráter absoluto dos benefícios se dá em razão da função nominal de seu valor que deverá ser inserido pelo usuário da ferramenta em razão da atribuição de seu valor por intermédio da norma aplicável ao caso.

Por exemplo, uma norma coletiva pode prever como salário para determinada categoria um valor X, e a concessão de auxílio alimentação em valor Y. Quando da utilização da ferramenta ou construção da planilha de custos, o usuário deverá considerar o valor absoluto de tais benefícios (X e Y), não comportando análise quanto à variação percentual de incidência, natureza e condições de trabalho, evolução estatística de faltas ou afastamentos, etc.

Por outro lado, os módulos 4 e 5 variam de acordo com a análise estatística das características do contrato de trabalho, dos encargos sociais previstos em lei que variam de acordo com o módulo 1, e demais riscos e ônus decorrentes do contrato de trabalho, além do retorno esperado pelo investimento que está atrelado aos custos gerais do contrato.

Há de se ressaltar que a ferramenta se demonstra como um facilitador a ser utilizado tanto pelo órgão ou entidade licitante, quanto pelo fornecedor participante, sendo essa uma metodologia indispensável quanto da fase de oferecimento de lances dada sua rapidez, principalmente em se tratando de pregão na modalidade eletrônica, cuja volatilidade das informações ocorre em altos níveis de celeridade.

A construção da planilha de custos é uma tarefa complexa que demanda de tempo, sendo que no caso de um pregão eletrônico, em sua fase de apresentação de lances, o fornecedor licitante apenas apresenta um valor global de sua proposta, não havendo tempo para, a cada lance, se calcular o valor da planilha.

No presente trabalho será indicada a metodologia para construção de uma planilha de composição de custos, e ao final será feita a indicação de utilização da ferramenta, através de um estudo de caso das instituições federais de ensino.

A adoção desse método permitirá a obtenção do valor do contrato, incorporando os cálculos provenientes da IN nº 02/08, em um nível de celeridade acima do tempo despendido para construção de toda uma planilha, indicando, assim, a viabilidade da utilização da ferramenta em todas as fases de uma licitação.

Inicialmente, uma planilha de composição de custos deverá conter dados essenciais, que correspondem aos elementos necessários à caracterização do contrato de trabalho, já que a planilha de composição de custos deverá integrar um processo de licitação ou repactuação contratual, sendo essa um documento formal que deve ser revestido de informações necessárias a sua individualização.

Nesse sentido, a planilha de composição de custos deverá conter o número do processo administrativo que originou a contratação ou repactuação contratual, o número da licitação, a data que a planilha corresponde, já que, por se tratar de um elemento que varia de acordo com a variação salarial, a data em que foi confeccionada a planilha vincula o valor dos salários e benefícios correspondente, como demonstrado na tabela 3:

Tabela 3. Identificação da Licitação

N ° PROCESSO	
Licitação nº	Ex.: Pregão Eletrônico nº XX/20__
Dia ____/____/____ às ____:____ horas	

Fonte: IN n.2/08⁵

⁵ BRASIL. MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, DESENVOLVIMENTO E GESTÃO. COMPRAS GOVERNANMENTAIS. **Instrução Normativa n.2 de 30 de abril de 2008**. Disponível em: <<http://www.comprasgovernamentais.gov.br/paginas/instrucoes-normativas/instrucao-normativa-no-02-de-30-de-abril-de-2008-1>>. Acesso em: 12 nov. 2016.

Além dessas informações, a planilha deverá conter ainda a norma coletiva (convenção coletiva, acordo coletivo, sentença normativa ou lei) que concede tais benefícios, o prazo do contrato de trabalho, a identificação dos serviços e o número de postos de trabalho que deverão ser levados em conta quando do cálculo do custo mensal e anual do contrato de trabalho, como apresentado na tabela 4:

Tabela 4. Identificação do Contrato

A	Data de apresentação da proposta (dia/mês/ano)	____/____/____
B	Município /UF	Ex.: Brasília/DF
C	Ano, Acordo, Convenção ou Sentença Normativa em Dissídio Coletivo	xx/xx/xxxx
D	Nº de meses de execução contratual	Ex.: XX meses

Fonte: IN n.2/08⁶

Os dados referentes ao número de meses de execução contratual viabilizam o cálculo do custo total do contrato de trabalho, levando-se em consideração as características apresentadas.

O tipo de serviço deve ser informado em função da aplicação dos salários correspondentes a cada categoria profissional que deve ser pago no âmbito da prestação dos serviços correspondentes, assim como a quantidade de postos de trabalho e unidade de medida que possibilitam a fiscalização e mensuração de seu custo global, como apresentado na tabela 5:

Tabela 5. Especificidades do Contrato

TIPO DE SERVIÇO	UNIDADE DE MEDIDA	QUANTIDADE (TOTAL) A CONTRATAR (EM FUNÇÃO DA UNIDADE DE MEDIDA)
COPEIRAGEM	POSTOS	Ex.: 12 postos
LIMPEZA	ÁREA A SER LIMPA	

Fonte: IN n.2/08⁷

⁶ BRASIL. MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, DESENVOLVIMENTO E GESTÃO. COMPRAS GOVERNAMENTAIS. **Instrução Normativa n.2 de 30 de abril de 2008.** Disponível em: <<http://www.comprasgovernamentais.gov.br/paginas/instrucoes-normativas/instrucao-normativa-no-02-de-30-de-abril-de-2008-1>>. Acesso em: 12 nov. 2016.

⁷ BRASIL. MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, DESENVOLVIMENTO E GESTÃO. COMPRAS GOVERNAMENTAIS. **Instrução Normativa n.2 de 30 de abril de 2008.** Disponível em: <<http://www.comprasgovernamentais.gov.br/paginas/instrucoes-normativas/instrucao-normativa-no-02-de-30-de-abril-de-2008-1>>. Acesso em: 12 nov. 2016.

3.1. MÓDULO 1. COMPOSIÇÃO DA REMUNERAÇÃO

No módulo 1 da planilha de composição de custos são apresentados os valores decorrentes do contrato de trabalho que dizem respeito a contraprestação onerosa paga diretamente ao empregado, levando-se em consideração a natureza das atividades por ele desenvolvida, que têm o condão de influir diretamente no custo do contrato e na margem de lucro esperada pela empresa, como apresentado na Tabela 6:

Tabela 6. Composição da Remuneração

I	COMPOSIÇÃO DA REMUNERAÇÃO	Valor (R\$)
A	Salário base	Ex.: R\$ XXX,XX
B	Adicional de periculosidade	
C	Adicional de insalubridade	
D	Adicional noturno	
E	Hora noturna adicional	
F	Adicional de hora extra	
G	Intervalo intrajornada	
H	Outros (especificar)	
TOTAL DA REMUNERAÇÃO		Ex.: X.XX,XX

Fonte: IN n.2/08⁸

O salário base diz respeito ao valor mínimo a ser pago ao trabalhador em razão da prestação dos serviços, tendo como pressuposto a categoria profissional a que este se enquadra e o valor atribuído em razão da lei, da norma coletiva, acordo coletivo ou sentença normativa.

Há de se ressaltar que, em havendo conflito em relação ao valor do salário mínimo determinado àquela categoria profissional, deverá ser levada em consideração a norma que atribui o maior valor nominal ao salário, em razão do princípio da norma mais benéfica ao trabalhador.

⁸ BRASIL. MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, DESENVOLVIMENTO E GESTÃO. COMPRAS GOVERNAMENTAIS. **Instrução Normativa n.2 de 30 de abril de 2008.** Disponível em: <<http://www.comprasgovernamentais.gov.br/paginas/instrucoes-normativas/instrucao-normativa-no-02-de-30-de-abril-de-2008-1>>. Acesso em: 12 nov. 2016.

No referido cálculo, leva-se ainda em consideração o adicional de periculosidade, caso haja, em razão da natureza tida por perigosa no que se refere às atividades exercidas pelo trabalhador.

O adicional de periculosidade está previsto no artigo 189 ao 192 da CLT, que estabelece percentual único de 30% (trinta por cento) que deverá incidir sobre o salário pago ao trabalhador.

As atividades perigosas são aquelas que geram risco de vida para o trabalhador, e normalmente estão ligadas a eletricidade e utilização explosivos, por gerarem risco direto de morte ao trabalhador.

Nesse caso, o empregado fará jus a um adicional de 30% (trinta por cento) sobre o valor de sua remuneração, que impacta diretamente no custo de sua contratação, haja vista que isso gerará um ônus a mais a ser suportado pelo seu contratante.

Outro adicional a ser considerado é o de insalubridade, que também influirá diretamente no custo do contrato, já que poderá elevar o valor da remuneração em 10%, 20% ou 40%, variando de acordo com o nível de risco a saúde do empregado em relação a prestação dos serviços.

O adicional de insalubridade é conferido em razão do grau de prejuízo a integridade física do empregado, sendo essa a potencialidade de causar risco a sua saúde, variando sua incidência em função do grau de prejuízo potencial.

Em atividades com maior risco a saúde é conferido adicional de 40% (quarenta por cento), as de nível intermediário 20% (vinte por cento) e as de menor grau um adicional de 10% (dez por cento), sendo que esses adicionais têm como base de cálculo o valor do salário mínimo nacional, estadual ou previsto em norma coletiva.

Cabe ressaltar que não poderá haver cumulação dos adicionais de insalubridade e periculosidade por parte do empregado, devendo esse optar por aquele que melhor lhe aprouver em função da aplicação da norma mais benéfica.

O adicional noturno corresponde a um acréscimo no valor da hora normal de trabalho de 20% (vinte por cento) que deverá incidir sobre as horas trabalhadas das vinte e duas às cinco horas, artigo 73, §§ 1º ao 5º da CLT.

Nesse caso, para fins de composição da jornada de trabalho normal de 40 horas semanais, com jornada diária de 8 horas, no caso do noturno, será considerado como hora de trabalho a duração da jornada de 52 minutos e 30 segundos.

Esse valor adicional da hora noturna deverá ser levando em consideração no cálculo do custo contratual em decorrência de sua capacidade de alterar diretamente no custo total do contrato de trabalho.

Caso queira, o licitante poderá adicionar a sua planilha um cálculo médio do adicional de hora extra e intervalos na jornada de trabalho, como forma de minimizar os riscos da contratação.

Todavia, tais adicionais não são obrigatórios, haja vista que à hora extra é de natureza excepcional e extraordinária, não podendo ser admitida em caráter sistemático por parte da administração pública que deverá abrir novo posto de trabalho.

Já os intervalos intrajornada e interjornada são levados em consideração quando da previsão dos postos de trabalho, uma vez que deverá ser previsto a continuidade dos serviços, não havendo razão para manutenção dessas duas variáveis na planilha de composição de custos.

Poderá ser previsto ainda outras variáveis relacionadas ao contrato de trabalho inseridas tanto pelo órgão ou entidade licitante, quanto pelo fornecedor, devendo tais valores estarem subordinados a composição da remuneração do empregado.

A remuneração total, que será a base de cálculo para todas as outras variáveis, é obtida pelo somatório de todas as parcelas devidas em razão do contrato de trabalho (salário base, adicional de periculosidade, insalubridade, etc.).

3.2. MÓDULO 2. BENEFÍCIOS MENSIS E DIÁRIOS

O módulo 2 integra o grupo de benefícios concedidos ao trabalhador que não compreendem sua remuneração, mas que são obrigatórios por parte do empregador, estando normalmente previstos em lei, e acordo ou convenção coletivo ou em sentença normativa, que interferem diretamente no custo de contratação, conforme a tabela 7:

Tabela 7. Benefícios Mensais e Diários

II	BENEFÍCIOS MENSIS DIÁRIOS	Valor (R\$)
A	Transporte	Ex.: R\$ XXX,XX
B	Auxílio alimentação (vales, cesta básica, etc.)	
C	Assistência médica e familiar	
D	Auxílio creche	
E	Seguro de vida, invalidez e funeral	
F	Outros (especificar)	
TOTAL DE BENEFÍCIOS MENSIS DIÁRIOS		Ex.: X.XX,XX

Fonte: IN n.2/08⁹

O auxílio transporte é um benefício concedido ao empregado para custear seu deslocamento até o local da prestação dos serviços, podendo esse transporte ser realizado por meios próprios, fornecido pelo empregador ou por transporte público regular, artigo 458, §2º, III da CLT, devendo seu custo ser agregado ao valor da contratação.

O auxílio alimentação é um benefício dado para custear despesas com alimentação do empregado e de sua família, estando seu valor previsto em lei ou em normas coletivas, assim como no artigo 458, §§ 2º e 3º da CLT.

A empresa pode ainda conceder assistência médica para o empregado e sua família, seguro de vida, invalidez ou funeral, além de outros benefícios previstos em norma coletiva como forma de conferir uma condição mais benéfica ao trabalhador,

⁹ BRASIL. MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, DESENVOLVIMENTO E GESTÃO. COMPRAS GOVERNAMENTAIS. **Instrução Normativa n.2 de 30 de abril de 2008.** Disponível em: <<http://www.comprasgovernamentais.gov.br/paginas/instrucoes-normativas/instrucao-normativa-no-02-de-30-de-abril-de-2008-1>>. Acesso em: 12 nov. 2016.

devendo seu valor ser levado em consideração quando do cálculo do custo de contratação.

Por fim, o auxílio creche é concedido ao trabalhador que tem filho menor, estando suas condições e percentuais previstos em norma coletiva, o que também deve ser levado em consideração quando a composição da referida planilha.

É notório de que o licitante deverá pesquisar no âmbito local os benefícios concedidos aos empregados, já que o critério espacial é que define a abrangência das normas e convenções coletivas, não sendo esses valores objeto de negociação nessa fase de contratação.

As normas e convenções coletivas vigem somente em determinado local, não podendo seus benefícios serem revistos pelo empregador, o que obriga o licitante a verificar os valores pagos aos trabalhadores no local em que a prestação dos serviços se dará antes de oferecer sua proposta e compor sua planilha de custos.

3.3. MÓDULO 3. INSUMOS DIVERSOS

O módulo 3 leva em consideração os insumos necessários a direta prestação dos serviços que são postos à disposição do empregado que também influenciam no custo total da contratação, uma vez que representam gastos a serem incorridos no contrato de trabalho, conforme a tabela 8:

Tabela 8. Insumos Diversos

III	INSUMOS DIVERSOS	Valor (R\$)
A	Uniformes	Ex.: R\$ XXX,XX
B	Materiais	
C	Equipamentos	
D	Outros (especificar)	
TOTAL DE INSUMOS DIVERSOS		Ex.: X.XX,XX

Fonte: IN n.2/08¹⁰

¹⁰ BRASIL. MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, DESENVOLVIMENTO E GESTÃO. COMPRAS GOVERNAMENTAIS. **Instrução Normativa n.2 de 30 de abril de 2008.** Disponível em: <<http://www.comprasgovernamentais.gov.br/paginas/instrucoes-normativas/instrucao-normativa-no-02-de-30-de-abril-de-2008-1>>. Acesso em: 12 nov. 2016.

Os valores a serem considerados em relação aos insumos devem levar em consideração o período de um mês, sendo que, em caso de fornecimento dos mesmos uma única vez seu valor deverá ser rateado pelo período correspondente ao contrato de trabalho.

O insumo “uniforme” se presta a custear os itens que compõe o uniforme do funcionário a ser utilizado durante o seu período de labor, devendo levar em consideração a reposição dos mesmos em função do seu gasto.

No item “materiais” deverão ser levados em consideração os materiais utilizados diretamente na execução dos serviços que se consomem junto à prestação dos serviços, ou seja, materiais consumíveis com o uso.

Em relação aos serviços de limpeza e conservação os materiais estão previstos no anexo V da Instrução Normativa nº 2 de 2008, como por exemplo: detergentes, desinfetantes, saneantes, etc.

No insumo “equipamentos” deverá ser levado em consideração o custo dos equipamentos necessários à execução dos serviços, aqui considerados os não consumíveis com seu uso, merecendo destaque a obrigatoriedade de utilização dos equipamentos essenciais preconizado no artigo 158, parágrafo único, alínea “b” da CLT.

Poderá ser acrescentado no campo “outros” insumos não previstos, mas indispensáveis ou obrigatórios para execução de determinados serviços específicos demandados pela natureza das atividades ou obrigatoriedade normativa.

3.4. MÓDULO 4. ENCARGOS SOCIAIS E TRABALHISTAS

Nesse módulo considera-se os custos sociais e trabalhistas cogentes, ligados a contratação de mão de obra que deverão ser observados pelo contratante na hora da composição de sua planilha, além das projeções referentes a situações legais que poderão acarretar em um ônus mais para a empresa, por exemplo, afastamento em razão de auxílio maternidade, etc.

Esse módulo é composto por cinco Submódulos: Encargos Previdenciários e FGTS; Décimo Terceiro Salário e Adicional de Férias; Afastamento Maternidade; Rescisão e Custo de Reposição de Profissional Ausente.

3.4.1. Submódulo 4.1: Encargos previdenciários e FGTS

Nesse submódulo são efetuados cálculos referentes a encargos sociais oriundos de contribuições sociais, tributos esses obrigatórios por parte do contratante, que deverão ser considerados na composição da planilha de custo, já que tem impacto no valor do contrato, como demonstrado na Tabela 9:

Tabela 9. Encargos Previdenciários e FGTS

4.1	ENCARGOS PREVIDENCIÁRIOS E FGTS	Valor (R\$)
A	INSS	Ex.: R\$ XXX,XX
B	SESI OU SESC	
C	SENAI OU SENAC	
D	INCRA	
E	Salário Educação	
F	FGTS	
G	Seguro Acidente de Trabalho	
H	SEBRAE	
TOTAL DE INSUMOS DIVERSOS		Ex.: X.XX,XX

Fonte: IN n.2/08¹¹

O percentual de incidência dessas contribuições previdenciárias está previsto em lei, tendo como base de cálculo o valor total da remuneração obtido através do somatório do salário base e benefícios constantes do módulo 1 da planilha de composição de custos.

Há de se ressaltar que microempresas e empresas de pequeno porte tem contribuição tributária única, porém a sua tributação diferenciada não é levada em consideração quando da apresentação da planilha de composição de custos.

¹¹ BRASIL. MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, DESENVOLVIMENTO E GESTÃO. COMPRAS GOVERNAMENTAIS. **Instrução Normativa n.2 de 30 de abril de 2008.** Disponível em: <<http://www.comprasgovernamentais.gov.br/paginas/instrucoes-normativas/instrucao-normativa-no-02-de-30-de-abril-de-2008-1>>. Acesso em: 12 nov. 2016.

Em que pese o fato da tributação dessas empresas ser de maneira diferenciada, para a administração pública a apresentação de sua proposta deverá se dar nos mesmos índices e percentuais previstos para qualquer tipo de empresa, ou seja, na forma que descrita abaixo.

Em relação à contribuição do seguro social (INSS), essa deverá levar em consideração a alíquota de 20%, prevista no artigo 22, inciso I da Lei 8.212/91, que diz respeito aquela a cargo da empresa sobre sua folha de pagamento.

SESI ou SESC são serviços sociais de apoio a indústria e o comércio previsto em lei, cuja alíquota incidente é no percentual de 1,50%, determinado pelo Decreto Lei nº 9.853/46, artigo 3º e Lei 8.036/90, artigo 30.

Há ainda as contribuições de apoio a ações de aprendizagem ligadas a indústria e ao comércio, SENAI e SENAC, como forma de fomentar a capacitação dos trabalhadores, cuja alíquota está prevista no Decreto 2.318/86, cujo percentual é de 1%.

A contribuição direcionada ao INCRA visa subsidiar ações ligadas à reforma agrária, conforme preconiza a Lei 1.146/70, sendo essas ações custeadas através de uma contribuição paga por parte das empresas em caráter obrigatório no percentual de 0,20%, artigo 1º, inciso I da referida lei.

Há ainda por parte do empregador a obrigatoriedade de contribuir com o custeio da educação básica, o que se dá por intermédio da contribuição social sob a rubrica “salário educação”, cuja alíquota é de 2,50%, conforme previsto no Decreto Lei 87.043/82 (artigo 3º, I), Lei 9.424/96 (artigo 15), Decreto 3.142/99 (artigo 2º) e Constituição Federal (artigo 212, § 5º).

O FGTS corresponde a um fundo compulsório para garantia de emprego, destinado a dar uma garantia maior ao empregado em caso de demissão sem justa causa, como forma de custear seus gastos, oferecendo, dessa forma, uma maior segurança em caso de desemprego.

Esse fundo está previsto na CF/88, artigo 7º, III, tendo sua regulamentação dada pela Lei 8.036/90, que prevê alíquota de 8% a ser suportada e considerada

pelo contratante no momento de apresentação de sua proposta, devendo, assim, compor a planilha de custos a ser apresentada.

A contribuição “Seguro acidente do trabalho” visa custear benefícios concedidos em função dos acidentes decorrentes da atividade laborativa desempenhada pelo empregado.

Sua alíquota se dá em razão do grau de incidência das incapacidades laborativas decorrentes dos riscos ambientais trabalhistas, estando sua regulamentação prevista na Lei 8.212/91 (artigo 22, II – “b” e “c”), Decreto 6.042/07 (prevê alíquotas do SAT – Seguro Acidente de Trabalho - em função do FAT – Fator de Acidente Previdenciário) e Decreto 6.957/09 (que também prevê alíquotas do SAT em função do FAT).

Esses dois decretos regulamentando o tema são os responsáveis pelas alíquotas a serem consideradas para fins de contribuição a título de seguro acidente de trabalho, que no caso em tela é o percentual de 3%.

Por fim, a contribuição SEBRAE visa o fomento e apoio as empresas de pequeno e médio porte, previstas na Lei Complementar nº 123/06, tendo como alíquota o percentual de 0,60% previsto na Lei 8.029/90.

3.4.2. Submódulo 4.2: Décimo Terceiro Salário e Adicional De Férias

Nesse submódulo são calculados os benefícios decorrentes do contrato de trabalho por intermédio de provisões médias a serem absorvidas a cada mês, conforme orientação dada pelo MPOG, conforme a tabela 10:

Tabela 10. Décimo Terceiro Salário e Adicional de Férias

4.2	13º SALÁRIO E ADICIONAL DE FÉRIAS	Valor (R\$)
A	13º Salário	Ex.: R\$ XXX,XX
B	Adicional de Férias	
	SUBTOTAL	
C	Incidência do Submódulo 4.1 sobre 13º salário e adicional de férias	
	TOTAL	Ex.: X.XX,XX

Fonte: IN n.2/08¹²

O valor do décimo terceiro salário é devido ao empregado na fração de 1/12 de salário correspondente a cada mês trabalhado, ou seja, a cada 12 meses de trabalho o empregado fará jus a um mês, estando esse benefício previsto na Lei 4.090/62 (artigo 1º ao 3º) e Lei 7.787/89 (artigo 1º, parágrafo único).

Na metodologia do cálculo para provisão de décimo terceiro salário, será considerado o prazo máximo de um contrato de terceirização previsto na Lei 8.666/93, que é de cinco anos, ou seja, 60 meses, sendo que, nesse caso, em se tratando de cinco períodos de 12 meses, o empregado teria em tese direito a cinco décimos terceiros.

Nesse sentido, a projeção do décimo terceiro salário é calculada levando em consideração que o empregado efetivamente trabalhara os 60 meses, fazendo jus, portanto, a cinco décimos terceiros, resultando assim, a seguinte fração: 5/60, cuja provisão é de 8,33% a ser considerada como custo de décimo terceiro por parte do fornecedor.

Seguindo a linha de raciocínio trazida pela IN nº 2/08, tem-se que o empregado em tese trabalharia 60 meses, porém, efetivamente somente 56 meses dada à concessão de férias, logo, estaria vinculado a fração 5/56.

Porém, no que se refere a férias, não só é dado ao trabalhador o direito de gozá-las, como também será acrescido ao seu valor um adicional de 1/3 por determinação constitucional (CF, artigo 7º, XVII).

¹² BRASIL. MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, DESENVOLVIMENTO E GESTÃO. COMPRAS GOVERNAMENTAIS. **Instrução Normativa n.2 de 30 de abril de 2008.** Disponível em: <<http://www.comprasgovernamentais.gov.br/paginas/instrucoes-normativas/instrucao-normativa-no-02-de-30-de-abril-de-2008-1>>. Acesso em: 12 nov. 2016.

Assim, a provisão de férias é calculada da seguinte maneira: $5/56 \times 1/3$, o que dá uma provisão de custo atrelada ao contrato de trabalho na ordem de 2,98% que deverá agregar-se aos custos da empresa.

Cumprido destacar que nesse momento não será calculado o custo de um funcionário para cumprir as férias dos funcionários em gozo, isso será realizado no Submódulo correspondente a substituição de profissional ausente.

No campo incidência do Submódulo deverá ser considerado o somatório dos percentuais e valores correspondentes ao décimo terceiro salário e férias acrescidas de $1/3$, o que nos dará o custo total desse Submódulo, conforme IN nº 2/08.

3.4.3. Submódulo 4.3: Afastamento Maternidade

O cálculo do “afastamento maternidade” não é suportado pela empresa, uma vez que se trata de benefício previdenciário pago pelo INSS, devendo esse submódulo apenas prever os afastamentos eventuais obtidos a partir da análise do perfil de cada empresa.

Porém, os custos inerentes aos encargos sociais e benefícios adicionais concedidos devem ser suportados pela empresa, conforme previsto na CF (artigo 6º e 201) e na CLT (artigo 392), como apresentado na figura 9:

Tabela 11. Afastamento Maternidade

4.3	AFASTAMENTO MATERNIDADE	Valor (R\$)
A	Afastamento Maternidade	Ex.: R\$ XXX,XX
B	Incidência do Submódulo 4.1 sobre afastamento maternidade	
TOTAL		Ex.: X.XX,XX

Fonte: IN n.2/08¹³

¹³ BRASIL. MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, DESENVOLVIMENTO E GESTÃO. COMPRAS GOVERNAMENTAIS. **Instrução Normativa n.2 de 30 de abril de 2008.** Disponível em: <<http://www.comprasgovernamentais.gov.br/paginas/instrucoes-normativas/instrucao-normativa-no-02-de-30-de-abril-de-2008-1>>. Acesso em: 12 nov. 2016.

Da mesma forma que fora calculado a incidência do Submódulo 4.2 deve ser considerada no Submódulo 4.3, sendo esse o resultado do valor percentual aplicado e o valor obtido por sua aplicação.

3.4.4. Submódulo 4.4: Rescisão

Como forma de minorar os riscos decorrentes da contratação de um terceirizado, deverá ser levado em consideração nos custos de contratação o valor inerente as rescisões contratuais, se houver, haja vista a responsabilidade subsidiária da administração pública, o que não descarta a atuação prudente de uma pessoa jurídica de realizar essa metodologia de cálculo em outras contratações que não com o ente público, como se verifica através da tabela 12:

Tabela 12. Provisão para Rescisão

4.4	PROVISÃO PARA RESCISÃO	Valor (R\$)
A	Aviso prévio indenizado	Ex.: R\$ XXX,XX
B	Incidência do FGTS s/ aviso prévio indenizado	
C	Multa do FGTS s/ aviso prévio indenizado	
D	Aviso prévio trabalhado	
E	Incidência do submódulo 4.1 s/ aviso prévio trabalhado	
F	Multa FGTS do aviso prévio trabalhado	
TOTAL		Ex.: X.XX,XX

Fonte: IN n.2/08¹⁴

O aviso prévio indenizado ocorre nas situações em que o empregado pede demissão e se afasta imediatamente da empresa, sem a comunicação prévia mínima de 30 dias. Nesse caso é descontado de sua rescisão o valor correspondente a um mês de salário, o que representa uma economia para empresa e um custo de reposição, o que não é abordado nesse Submódulo.

¹⁴ BRASIL. MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, DESENVOLVIMENTO E GESTÃO. COMPRAS GOVERNAMENTAIS. **Instrução Normativa n.2 de 30 de abril de 2008.** Disponível em: <<http://www.comprasgovernamentais.gov.br/paginas/instrucoes-normativas/instrucao-normativa-no-02-de-30-de-abril-de-2008-1>>. Acesso em: 12 nov. 2016.

Ocorre ainda o aviso prévio indenizado quando a empresa dispensa seu funcionário sem a prévia comunicação, situação na qual ela deverá indenizar o empregado no correspondente a um mês de salário, o que, nesse caso, configura um custo, o que deve ser considerado neste cálculo, CF (artigo 7º, XXI) e CLT (artigos 47, 487 e 491).

Segundo levantamento estatístico do MPOG, 5% dos empregados são demitidos sem justa causa por ano, o que leva ao seguinte cálculo, tendo como base o período de 12 meses: $1/12$ (fração rateada para fins de custo mensal) x 0,05, dá uma provisão de custo na ordem de 0,42%.

Está previsto na Lei 8.036/90 que sobre o aviso prévio indenizado deverá incidir a alíquota correspondente ao FGTS, razão pela qual, sobre o resultado dessa provisão, deverá ser aplicada a alíquota de 8% a título de “Incidência FGTS sobre aviso prévio indenizado”.

Assim como a incidência, tem-se a aplicação da multa sobre o seu valor por se tratar de aviso prévio indenizado oriundo da demissão sem justa causa, visto que na demissão por justa causa não geram direito a aviso prévio.

A indenização do FGTS prevê alíquota de 40% incidente sobre a contribuição correspondente ao aviso prévio indenizado, sendo esse percentual destinado ao trabalhador, acrescido de um adicional de 10% a título de contribuição social.

Desse modo, no item “Multa FGTS sobre aviso prévio indenizado” deverá incidir um percentual de 50% sobre o item “Incidência FGTS sobre aviso prévio indenizado”.

No item multa FGTS sem justa causa, deverá ser levado em conta o valor da multa e a contribuição social, produz um total de 50%, e a projeção auferida pelo MPOG em relação às demissões a pedido, em uma análise a contrário sensu.

Segundo o MPOG 10% dos empregados pedem demissão, logo, 90% são demitidos sem justa causa, contribuindo a 8% ao mês, sendo que nesse caso será considerado o total de meses trabalhados como 56, já que o valor do FGTS e multa em relação a férias e décimo terceiro são calculados em campo próprio.

Logo, a multa segue a seguinte fórmula de cálculo: $0,08$ (contribuição) $\times 0,5$ (multa + contribuição social) $\times 0,9$ (total de pessoas nessa modalidade) $\times (1 + 5/56 + 5/56 + 1/3 \times 5/56)$, o que nos dá um percentual de 4,35% a ser considerado como custo.

Na metodologia de cálculo também deverá ser considerado o pedido de demissão, ou demissão com aviso prévio trabalhado, que é aquele no qual a empresa ou o funcionário fazem opção por trabalhar o mês correspondente ao aviso, sendo-lhe facultado trabalhar uma hora a menos de sua jornada ou faltar ao trabalho por sete dias corridos.

Segundo o MPOG 2% dos empregados são demitidos ou pedem demissão nessa modalidade, e com a opção soma sete dias, a metodologia de cálculo é a seguinte: $(7/30)/12 \times 0,02$, o que resulta em um percentual de 0,04% de custo.

Por fim, a multa do FGTS sobre o aviso prévio trabalhado é obtida pela aplicação da alíquota de 50% sobre o valor obtido no item "Aviso prévio trabalhado".

3.4.5. Submódulo 4.5: Custo De Reposição de Profissional Ausente

Nesse Submódulos são calculados os custos decorrentes da substituição de profissionais licenciados em razão da necessidade de continuidade da prestação dos serviços decorrentes das contratações com o serviço público.

A administração pública quando da contratação o faz em razão do número de postos de trabalho que deverão ser preenchidos e não em caráter pessoal, o que, nesse caso, desvincula a pessoa da função, sendo essa, a função, contínua, razão pela qual a empresa tomadora dos serviços deverá contratar outro profissional para suprir aquele posto de trabalho, levando esse custo em consideração quando da formação de seu preço, como demonstrado na Tabela 13:

Tabela 13. Composição do Custo de Reposição do Profissional Ausente

4.5	COMPOSIÇÃO DO CUSTO DE REPOSIÇÃO DO PROFISSIONAL AUSENTE	Valor (R\$)
A	Férias	Ex.: R\$ XXX,XX
B	Ausência por doença	
C	Licença paternidade	
D	Ausências legais	
E	Ausência por acidente de trabalho	
F	Outros (especificar)	
G	Incidência do Submódulos 4.1 sobre o custo de reposição	
TOTAL		Ex.: X.XX,XX

Fonte: IN n.2/08¹⁵

As férias são um direito do trabalhador e, como dito, a administração pública contrata o posto de trabalho e não a pessoa, devendo a empresa custear a substituição da pessoa lotada naquele posto de trabalho.

A cada 12 meses de trabalho o empregado tem direito a 30 dias de férias (CF, artigo 7, XVII e artigos 129 e 130 da CLT). Mantendo-se a metodologia, ao se aplicar o prazo máximo de contratação com o poder público de 60 meses, durante a vigência do contrato obtém-se cinco meses de férias e 56 meses trabalhados. Logo, considerando 5/56, a provisão para este fim é de 8,93%.

As ausências por doença estão previstas nos artigos 131, III; 201, I e 476 da CLT, além de estarem previstos na Lei 8.213/91. Nesse caso, os afastamentos superiores a 15 dias ficarão a cargo da previdência, ao passo que os afastamentos inferiores a 15 dias ficarão a cargo da empresa, sendo que em ambos os casos, dever-se-á substituir a mão de obra no referido posto de trabalho.

Segundo o MPOG e o TCU (Acórdão 1.753), há um afastamento médio dessa modalidade na ordem de 5,96 dias por mês, cujo custo pode ser calculado como segue: $(5,96/30)/12$, o que resulta em uma provisão de 1,66%.

¹⁵ BRASIL. MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, DESENVOLVIMENTO E GESTÃO. COMPRAS GOVERNAMENTAIS. Instrução Normativa n.2 de 30 de abril de 2008. Disponível em: <<http://www.comprasgovernamentais.gov.br/paginas/instrucoes-normativas/instrucao-normativa-no-02-de-30-de-abril-de-2008-1>>. Acesso em: 12 nov. 2016.

A licença paternidade está prevista artigo 7º, XIX da CF, sendo concedido o prazo de cinco dias para o gozo da mesma. Segundo levantamento do IBGE (previsto na IN nº 2/08), nascem 1,5% dos filhos dos trabalhadores em um ano.

Logo, $(5/30)/12 \times 0,015$, resulta em um percentual de 0,02% de custo, que deverá ser levado em consideração sob a rubrica de “licença paternidade”.

No caso do acidente de trabalho, tem-se o mesmo raciocínio dos afastamentos por doença, sendo que nesse caso deverá ser considerado o período que fica a cargo da empresa, os primeiros 15 dias, e o percentual médio desse tipo de ausência.

Segundo o MPOG (IN nº 2/08), o Ministério da Previdência, em análise da GFIP, previu que 0,78% dos empregados se acidentam por ano. Assim tem-se, $(15/30)/12 \times 0,0078$, logo a provisão de custo é de 0,03%.

4.4.6. Conclusão do Módulo 4: Encargos Sociais e Trabalhistas.

De acordo com a IN nº 2/08 é possível acrescentar outras provisões com essa mesma linha de raciocínio, além de se obter quadros resumidos sobre esses Submódulo para facilitar a análise e compreensão dos custos ligados ao contrato de trabalho, conforme a tabela 14:

Tabela 14. Conclusão do Módulo 4: Encargos Sociais e Trabalhistas

4	MÓDULO 4 - ENCARGOS SOCIAIS E TRABALHISTAS	Valor (R\$)
4.1	13º salário + adicional de férias	Ex.: R\$ XXX,XX
4.2	Encargos previdenciários e FGTS	
4.3	Afastamento maternidade	
4.4	Custo de rescisão	
4.5	Custo de reposição do profissional ausente	
TOTAL		Ex.: X.XX,XX

Fonte: IN n.2/08¹⁶

¹⁶ BRASIL. MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, DESENVOLVIMENTO E GESTÃO. COMPRAS GOVERNAMENTAIS. **Instrução Normativa n.2 de 30 de abril de 2008.** Disponível em: <<http://www.comprasgovernamentais.gov.br/paginas/instrucoes-normativas/instrucao-normativa-no-02-de-30-de-abril-de-2008-1>>. Acesso em: 12 nov. 2016.

3.5. MÓDULO 5. CUSTOS INDIRETOS, TRIBUTOS E LUCROS

Neste Submódulos são calculados os tributos inerentes a prestação dos serviços, de acordo como o enquadramento fiscal da empresa, lembrando que no caso de microempresa e empresa de pequeno porte não serão consideradas as alíquotas diferenciadas previstas na LC nº 123/06.

Nesse item, o valor de referência para o cálculo, diferente dos demais, cuja base de cálculo era o valor bruto da remuneração, será o valor total do contrato, que corresponde ao somatório do valor da remuneração bruta e os valores obtidos nos Submódulo anteriores, como demonstrado na tabela 15:

Tabela 15. Custos Indiretos, Tributos e Lucro

	CUSTOS INDIRETOS, TRIBUTOS E LUCRO	%	Valor (R\$)
A	Custos Indiretos		Ex.: R\$ XXX,XX
B	Tributos		
B1	B1. Tributos federais (especificar)		
B2	B2. Tributos estaduais (especificar)		
B3	B3. Tributos municipais (especificar)		
B4	B4. Outros tributos (especificar)		
C	Lucro		
TOTAL			Ex.: X.XX,XX

Fonte: IN n.2/08¹⁷

O item “custos indiretos” representa os custos ligados à estrutura administrativa e gerencial necessários ao funcionamento da empresa, que não estão relacionados diretamente a prestação dos serviços em si.

Nesse caso, de acordo com a IN nº 2/08, o valor de absorção desses custos deverá ser de no mínimo 3% e no máximo 6% do valor total do contrato.

No caso dos tributos federais, estaduais e municipais, dever-se-á ser observado o que dispõe o artigo 3º da Lei 5.172/66, Código Tributário Nacional, o

¹⁷ BRASIL. MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, DESENVOLVIMENTO E GESTÃO. COMPRAS GOVERNAMENTAIS. **Instrução Normativa n.2 de 30 de abril de 2008.** Disponível em: <<http://www.comprasgovernamentais.gov.br/paginas/instrucoes-normativas/instrucao-normativa-no-02-de-30-de-abril-de-2008-1>>. Acesso em: 12 nov. 2016.

que nos casos em tela diz respeito aos tributos associados à prestação de serviços autorizado pela legislação vigente, comentados a seguir.

Em primeiro lugar deve ser considerado a contribuição ao Programa de Integração Social (PIS), cuja alíquota, nos termos do artigo 2º da Lei 10.637/02 é de 0,65% para o caso em tela.

Há ainda a contribuição a título de tributo a Contribuição para Financiamento da Seguridade Social (COFINS), sendo esse tributo compulsório para essas atividades passíveis de terceirização, com alíquota de 7,60%, nos termos da Lei 10.833/03, artigo 2º.

Por fim, a título de tributo, há ainda a cobrança de ISSQN (Imposto Sobre Serviço de Qualquer Natureza), já que se trata de uma atividade de prestação de serviços, sendo esse imposto destinado aos municípios onde a prestação ocorre, com alíquota de 5%.

Encerrado o cálculo da tributação, há de se acrescentar ao custo de contratação a margem de lucro esperada pela empresa participante da licitação, por se tratar de atividade econômica que visa obter um retorno financeiro com o desempenho de sua atividade.

Nesse sentido, a margem de lucro agregada ao contrato deverá levar em consideração o somatório de todos os custos que compõem, a planilha, devendo ser agregado ao custo total ante então obtido. A margem de lucro esperada pela empresa, deverá, ao final ser adicionada ao custo, finalizando o custo total mensal do contrato.

Merece destaque que a IN nº 2/08 determina percentual de lucro máximo a ser considerado nos contratos dessa natureza, cujo limite é de 6,79%, não podendo o participante da licitação fixar seu retorno esperado em patamar acima do determinado, sob pena de não aceitação de sua proposta.

A própria IN nº 2/08 prevê a simplificação dos cálculos em tabela resumo, na qual deverá constar o total dos Submódulo aplicados para se obter o custo mensal total da prestação dos serviços, conforme na tabela 16:

Tabela 16. Custo da Mão de Obra Contratual

	MÃO DE OBRA VINCULADA À EXECUÇÃO CONTRATUAL (VALOR POR EMPREGADO)	Valor (R\$)
A	Módulo 1 - composição da remuneração	Ex.: R\$ XXX,XX
B	Módulo 2 - benefícios mensais e diários	
C	Módulo 3 - insumos diversos (uniformes, materiais, equipamentos e outros)	
D	Módulo 4 - encargos sociais e trabalhistas	
	Subtotal (A+B+C+D)	
E	Módulo 5 - custos indiretos, tributos e lucro	
VALOR TOTAL POR EMPREGADO		Ex.: X.XX,XX

Fonte: IN n.2/08¹⁸

O valor mensal total dos serviços contratados é obtido pelo somatório dos custos totais mensais de cada categoria profissional, conforme metodologia detalhada, observando-se a quantidade de postos de trabalho, sendo o resultado dessa soma o custo mensal do contrato, como demonstrado na tabela 17:

Tabela 17. Custo Mensal do Contrato

TIPO DE SERVIÇO (A)	VALOR PROPOSTO POR EMPREGADO (B)	QTDE. DE EMPREGADOS POR POSTO (C)	VALOR PROPOSTO POR POSTO (D) = (B X C)	QTDE. DE POSTOS (E)	VALOR TOTAL DO SERVIÇO (F) = (D X E)
I - Serviço 1 (indicar)	R\$		R\$		R\$
II - Serviço 2 (indicar)	R\$		R\$		R\$
III - Serviço... (indicar)	R\$		R\$		R\$
VALOR MENSAL DOS SERVIÇOS (I+II+III+...)					

Fonte: IN n.2/08¹⁹

¹⁸ BRASIL. MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, DESENVOLVIMENTO E GESTÃO. COMPRAS GOVERNAMENTAIS. **Instrução Normativa n.2 de 30 de abril de 2008.** Disponível em: <<http://www.comprasgovernamentais.gov.br/paginas/instrucoes-normativas/instrucao-normativa-no-02-de-30-de-abril-de-2008-1>>. Acesso em: 12 nov. 2016.

¹⁹ BRASIL. MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, DESENVOLVIMENTO E GESTÃO. COMPRAS GOVERNAMENTAIS. **Instrução Normativa n.2 de 30 de abril de 2008.** Disponível em: <<http://www.comprasgovernamentais.gov.br/paginas/instrucoes-normativas/instrucao-normativa-no-02-de-30-de-abril-de-2008-1>>. Acesso em: 12 nov. 2016.

Por outro lado, o valor global da proposta será o resultado do custo mensal multiplicado pelo número de meses de duração dos contratos, o que levará ao custo da terceirização da mão de obra no que se refere a toda a vigência do contrato, lembrando que esses valores serão reajustados periodicamente em função das mudanças nas condições contratuais, dentre as quais se destaca o reajuste salarial dos empregados, como apresentado na tabela 18:

Tabela 18. Custo Total do Contrato

VALOR GLOBAL DA PROPOSTA		Valor (R\$)
	Descrição	
A	Valor proposto por unidade de medida	Ex.: R\$ XXX,XX
B	Valor mensal do serviço	
C	Valor Global da Proposta (valor mensal do serviço X nº meses do contrato)	Ex.: R\$ XXX,XX
Subtotal (A+B+C+D)		
E	Módulo 5 - custos indiretos, tributos e lucro	
VALOR TOTAL POR EMPREGADO		Ex.: X.XX,XX

Fonte: IN n.2/08²⁰

Como visto, a construção de uma planilha de composição de custos é uma atividade complexa que demanda tempo por parte da administração pública e por parte da empresa licitante, quanto mais quando do oferecimento da proposta cujo tempo é primordial.

Desse modo, a utilização de uma ferramenta de otimização permite o oferecimento de uma proposta exequível e segura por parte da empresa licitante, e de fácil verificação por parte do órgão ou entidade licitante, já que a utilização dessa metodologia permite tantos cálculos quanto possíveis a um menor tempo, levando em consideração toda metodologia descrita na IN nº 02/08.

²⁰ BRASIL. MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, DESENVOLVIMENTO E GESTÃO. COMPRAS GOVERNAMENTAIS. **Instrução Normativa n.2 de 30 de abril de 2008.** Disponível em: <<http://www.comprasgovernamentais.gov.br/paginas/instrucoes-normativas/instrucao-normativa-no-02-de-30-de-abril-de-2008-1>>. Acesso em: 12 nov. 2016.

Nesse sentido, é proposto a utilização de uma ferramenta de cálculos que, além de possibilitar o oferecimento de uma proposta razoável, permite, inclusive, a correção de eventual erro em uma planilha de composição de custos, garantindo, assim, a exequibilidade da proposta apresentada.

3.6. SISTEMA DE COMPOSIÇÃO DE CUSTOS (SCC)

A proposição denominada de Sistema de Composição de Custos (SCC) foi desenvolvida para plataforma MS-Windows, contudo, tanto a linguagem de programação, quanto o Ambiente de Desenvolvimento Integrado (IDE) utilizam em sua construção o sistema de multiplataforma, o que permite a adaptação do mesmo para outras plataformas (LAZARUS AND FREE PASCAL TEAM, 2015; MELO, 2012).

O sistema proposto foi desenvolvido na linguagem de programação Pascal, empregando o compilador Free Pascal que tem código aberto e pode ser executado em diversas plataformas, entre as quais MS-Windows e Linux. Já o IDE utilizado no desenvolvimento do SCC foi o Lazarus, que é uma alternativa de código aberto ao Delphi®, com a vantagem de ser multiplataforma (LAZARUS AND FREE PASCAL TEAM, 2015; MELO, 2012).

Tal ferramenta tem como objetivo otimizar os cálculos, incorporando toda metodologia exigida pela IN nº 02/08, perfazendo-se, assim, uma ferramenta auxiliar ao gestor na tomada de decisão, assim como ao terceiro que pretenda contratar o poder público.

4. RESULTADOS

4.1.SISTEMA DE COMPOSIÇÃO DE CUSTOS

O sistema de composição de custos é uma ferramenta simples que incorpora em suas funcionalidades todas as operações de cálculo exigidas em uma planilha de composição de custos nos moldes da IN nº 2/08, e da legislação correspondente.

Por ser uma ferramenta simples, ela permite ao proponente reaver os cálculos de sua proposta em tempo real, o que possibilita a alteração de sua proposta no sistema de compras do governo federal em tempo hábil, sendo esse um diferencial em relação aos demais licitantes.

Permite ainda, tanto para a empresa licitante quanto para a administração pública, uma comparação de dados, sendo o referido sistema uma ferramenta auxiliar, tanto quando da elaboração da planilha de composição de custos, quando da realização de futuras repactuações contratuais.

Além disso, permite uma análise quanto à viabilidade em termos de custos em se realizar uma terceirização ou não, uma vez que será realizado o cálculo de custos de um serviço terceirização em comparação com o mesmo serviço sendo prestado pela própria administração pública.

Assim, o gestor público antes de realizar o certame poderá verificar as hipóteses de viabilidade, além de, a todo o momento da realização da licitação,

verificar a exequibilidade das ofertas, o que levará a uma gestão mais eficiente da res pública.

A tela inicial do sistema permite ao usuário fazer inserções quanto ao cargo a ser ocupado, o que permite realizar o enquadramento funcional e verificar o salário a ser pago aquela determinada categoria, permitindo, ainda, ao usuário, inserir o valor do salário praticado no âmbito daquela categoria, caracterizando-se essa primeira tela como base de cálculo nos termos da IN nº 2/08, como se verifica na figura 1:

Figura 1. Menu de Custos da Remuneração
Fonte: Elaborado pelo Autor (2016).

Nessa primeira tela, que representa a base de cálculo para os custos associados a mão de obra, é permitido ao usuário determinar se os adicionais de periculosidade e insalubridade incidem ou não sobre a contratação.

Se o adicional de periculosidade é devido, o sistema calcula o adicional de 30% conforme a legislação aplicável, ao passo que em relação ao adicional de insalubridade será permitido à inclusão de um adicional de 10%, 20% ou 40%, conforme o caso, como se pode verificar através das figuras 2 e 3:

Cálculo de Lucros e Custos

Remuneração Insumos de Mão de Obra Lucros e Custos

Cargo:

*Salário: R\$ 0,00

Adicional de Periculosidade: Não

Adicional de Insalubridade: Sim (30%)

INSS: 20,00%

SESI/SENAI: 1,50%

SENAI/SENAC: 1,00%

INCRA: 0,20%

Salário Educação: 2,50%

FGTS: 8,00%

Seguro Acidente: 3,00%

SEBRAE: 0,60%

Férias: 11,11%

Auxílio Doença: 0,45%

Auxílio Maternidade: 0,38%

Licença Paternidade: 0,38%

Faltas Legais: 0,30%

Acidente de Trabalho: 0,25%

Aviso Prévio: 1,50%

13º Salário: 8,33%

Aviso Prévio Indenizado: 3,30%

Indenização: 3,20%

Rescisão sem Justa Causa: 2,80%

Figura 2. Menu Custos da Remuneração: Função Adicional de Periculosidade
Fonte: Elaborado pelo Autor (2016).

Cálculo de Lucros e Custos

Remuneração Insumos de Mão de Obra Lucros e Custos

Cargo:

*Salário: R\$ 0,00

Adicional de Periculosidade: Não

Adicional de Insalubridade: Não

INSS: Não

SESI/SENAI: Sim (10%)

SENAI/SENAC: Sim (20%)

INCRA: Sim (40%)

INCRA: 0,20%

Salário Educação: 2,50%

FGTS: 8,00%

Seguro Acidente: 3,00%

SEBRAE: 0,60%

Férias: 11,11%

Auxílio Doença: 0,45%

Auxílio Maternidade: 0,38%

Licença Paternidade: 0,38%

Faltas Legais: 0,30%

Acidente de Trabalho: 0,25%

Aviso Prévio: 1,50%

13º Salário: 8,33%

Aviso Prévio Indenizado: 3,30%

Indenização: 3,20%

Rescisão sem Justa Causa: 2,80%

Figura 3. Menu Custos da Remuneração: Função Adicional de Insalubridade
Fonte: Elaborado pelo Autor (2016).

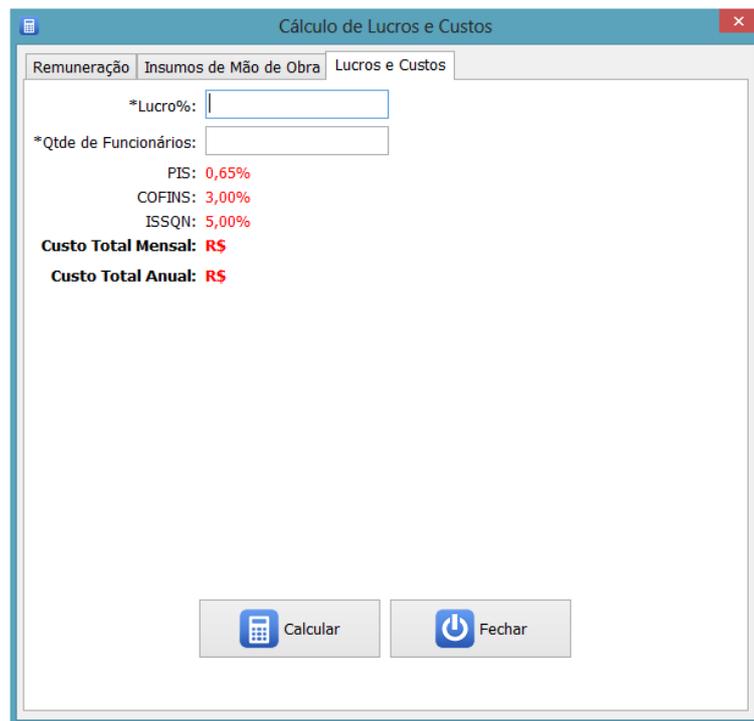
Na tela seguinte é permitido ao usuário inserir o valor dos insumos inerentes ao contrato de trabalho, cujo valor normalmente vem estipulado em normas coletivas, o que permite a consideração de tais custos na contratação dos serviços, como se verifica através da figura 4:

A imagem mostra uma janela de software intitulada "Cálculo de Lucros e Custos". No topo, há uma barra de menu com três opções: "Remuneração", "Insumos de Mão de Obra" (selecionada) e "Lucros e Custos". Abaixo, há uma lista de itens com campos de entrada de texto e valores monetários:

Transporte:	<input type="text"/>	
Auxílio Alimentação:	<input type="text"/>	R\$ 0,00
Uniformes/Equipamentos:	<input type="text"/>	R\$ 0,00
Assistência Médica:	<input type="text"/>	R\$ 0,00
Seguro de Vida:	<input type="text"/>	R\$ 0,00
Treinamento/Capacitação/Reciclagem:	<input type="text"/>	R\$ 0,00
Auxílio Funeral:	<input type="text"/>	R\$ 0,00
Exames Admissionais/Periódicos/Desmissionais:	<input type="text"/>	R\$ 0,00

Figura 4. Menu Insumos da Mão de Obra
Fonte: Elaborado pelo Autor (2016).

Por fim, na última tela é possível adicionar o total de funcionários necessários ao posto de trabalho e a margem de lucro esperada pela empresa, sendo que ao final a ferramenta irá demonstrar para o licitante o custo mensal e custo global do contrato, considerando um período de 12 meses usualmente praticado pela administração pública, figura 5:



Cálculo de Lucros e Custos

Remuneração Insumos de Mão de Obra Lucros e Custos

*Lucro%:

*Qtde de Funcionários:

PIS: 0,65%

COFINS: 3,00%

ISSQN: 5,00%

Custo Total Mensal: R\$

Custo Total Anual: R\$

Calcular Fechar

Figura 5. Menu Lucros e Custos
Fonte: Elaborado pelo Autor (2016).

O ícone calcular da ferramenta realiza os cálculos e recálculos caso alguma variável seja alterada, podendo o licitante a todo o momento da licitação realizar alterações em sua proposta com base na planilha de composição de custos na IN nº 2/08, com nível de precisão satisfatório, com vistas a eliminar a inexecutabilidade de seu contrato.

Segue a demonstração do cálculo de custo de um profissional da área de limpeza e conservação com salário de R\$ 1.000,00, sem que esse receba qualquer insumo para realização dos serviços, a uma margem de lucro de 1%, figura 6:

The screenshot shows a software window titled "Cálculo de Lucros e Custos" with three tabs: "Remuneração", "Insumos de Mão de Obra", and "Lucros e Custos". The "Lucros e Custos" tab is active. It contains the following fields and text:

- *Lucro%:
- *Qtde de Funcionários:
- PIS: 0,65%
- COFINS: 3,00%
- ISSQN: 5,00%
- Custo Total Mensal: R\$ 1.852,35**
- Custo Total Anual: R\$ 22.228,23**

At the bottom of the window, there are two buttons: "Calcular" (with a calculator icon) and "Fechar" (with a power icon).

Figura 6. Cálculo de Custos
Fonte: Elaborado pelo Autor (2016).

4.2. APLICAÇÃO DO SCC

Como forma de validar a utilização da ferramenta como instrumento de gestão, pretende-se com o presente trabalho avaliar em termos de custo a viabilidade da terceirização dos serviços compatíveis com essa modalidade de contratação, prestados no âmbito das instituições federais de ensino, sendo, portanto, considerável viável a terceirização quando o custo dos serviços delegados for inferior ao custo de manutenção de um servidor de carreira no quadro da instituição.

Para tanto, será utilizada a ferramenta desenvolvida que ficará responsável por mensurar os custos de um servidor terceirizado para executar essas tarefas, em contraponto aos custos de um servidor de carreira no que for aplicável.

Quanto aos serviços passíveis de terceirização, assim entendido como aqueles elencados nas Leis 6.019/74 e 7.102/83, compatíveis com as instituições de ensino, o que no caso em tela ter-se-á como referencial os serviços de recepção, limpeza, Copeiragem, motorista e vigilância patrimonial, serviços, esses comuns às

instituições federais de ensino, e pertencentes ao Plano de Cargos e Salários dos Servidores Técnico Administrativos em Ensino (PCCTAE), o que permitirá sua comparação em termos de custos.

O quadro 3 inerente aos cargos terceirizáveis no que diz respeito às legislações em comento e aquelas correspondentes previstas no PCCTAE que permitem a comparação de custos, estando o serviço de vigilância inserido neste rol.

SERVIÇO TERCEIRIZADO (LEIS 6.019/74 E 7.102/83)	CARGO DE CARREIRA (PCCTAE)
Recepcionista	Recepcionista
Limpador	Servente de limpeza
Copeiro	Copeiro
Motorista	Motorista
Vigilante	Vigilante

Quadro 3. Serviços Terceirizáveis
Fonte: Elaborado pelo Autor (2016).

Algumas particularidades em relação ao cálculo das atividades e seus custos não de serem observadas antes da utilização da ferramenta desenvolvida:

1. No caso da terceirização é necessário um servidor de carreira para figurar como fiscal de contrato; um servidor para realizar o pagamento das faturas e outro servidor responsável pela conformidade contábil, nos termos da legislação aplicável;
2. Já no caso do servidor de carreira, é necessário um profissional responsável por gerir a vida funcional desse servidor, além de um responsável por seu pagamento e outro para a realização da conformidade contábil.

Dessa forma, serão desprezados os custos desses servidores ao passo que o custo dos servidores responsáveis pelo pagamento e conformidade contábil figura nos dois casos, o que permite a compensação em termos de custos entre si.

Já o fiscal de contrato tem seu custo compensado com o servidor responsável pela vida funcional do integrante da carreira, razão pela qual, seu custo, em ambos os casos também será desprezado.

Em relação aos profissionais terceirizados, será tomado por base o valor do piso salarial para cada categoria com âmbito regional, Rio de Janeiro, e municipal, Campos dos Goytacazes, obtidos em conformidade com a Lei 6.983/2015, que confere piso regional para as categorias, e os pisos locais, obtidos através das Convenções Coletivas com esse âmbito territorial, (Convenção Coletiva 2015/2016, registro MTE), quadro 4:

CARGO	PISO REGIONAL	PISO LOCAL
Recepcionista	R\$ 1.040,84	R\$ 1.040,84
Limpador	R\$ 980,00	R\$980,00
Copeiro	R\$980,00	R\$980,00
Motorista	R\$ 1.058,89	R\$1.033,62
Vigilante	R\$988,60	R\$1.295,63

Quadro 4. Salários para Categoria
Fonte: Rio de Janeiro (2016)²¹; Brasil (2016)²²;

Os salários serão acrescidos dos custos e encargos inerentes ao contrato de trabalho, levando-se em consideração as provisões determinadas pela Instrução Normativa nº 02 de 30 de abril de 2008, sendo utilizada a ferramenta proposta para o cálculo dos referidos custos. Será acrescentado, ainda, o valor referente ao auxílio alimentação no importe de 30% do salário mínimo nacional que representa o valor de uma cesta básica, sendo ao final acrescida a margem de lucro máxima permitida pela IN nº 2/08, 6,79%.

No caso dos cargos em carreira, ter-se-á como base para o cálculo o valor do vencimento básico para cada cargo determinado pela Lei 11.091/2005, conforme quadro 5:

²¹ RIO DE JANEIRO (Estado). SECRETARIA DE ESTADO DE TRABALHO E RENDA. **Lei 6.983/15**: piso salarial. Disponível em: <<http://www.rj.gov.br/web/setrab/exibeconteudo?article-id=244747>>. Acesso em: 12 maio 2016.

²² BRASIL. MINISTÉRIO DO TRABALHO. **Convenção Coletiva do Ministério do Trabalho**. Disponível em: <<http://www3.mte.gov.br/sistemas/mediador/ConvencaoColetiva>>. Acesso em: 12 maio 2016.

CARGOS	VENCIMENTO BÁSICO
Recepcionista	R\$ 1.739,04
Limpador	R\$ 1.197,67
Copeiro	R\$ 1.443,19
Motorista	R\$ 1.739,04
Vigilante	R\$ 2.175,17

Quadro 5. Salários para Categoria
Fonte: Brasil (2005)²³;

Ao vencimento básico será adicionado os custos das provisões referentes aos afastamentos nos moldes daqueles determinados pelo IN nº 02, acrescido do valor do auxílio alimentação nos termos da Portaria nº 11 de 13 de janeiro de 2016, do Ministério de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão, do governo federal.

Feita a composição dos custos com a utilização da ferramenta, poderá ser verificada a viabilidade ou não da terceirização como ferramenta estratégica nas instituições federais de ensino, assim como determinar o ponto em que o valor da prestação dos mesmos por terceirizados se demonstra viável em termos de custos.

Com base na metodologia adotada pode se verificar a seguinte relação entre os serviços prestados diretamente por um servidor de carreira, dos cargos integrantes do Plano de Cargos e Carreira dos Servidores Técnicos Administrativos em Educação do Governo Federal (PCCTAE), e um servidor terceirizado, observado os salários legais e os determinados nas convenções coletivas:

No que se refere à comparação dos custos totais para o desempenho das funções de recepcionista, limpador, copeiro, motorista e vigilante por um servidor de carreira e um profissional terceirizado com base nos salários usualmente praticados pelo setor, pode-se perceber que a manutenção de serviços terceirizados em termos de custos representa a melhor opção para a administração pública.

²³ BRASIL. PRESIDENCIA DA REPÚBLICA. **Lei n. 11.091, de 12 de janeiro de 2005**: Lei nº 12.702, de 2011: dispõe sobre a estruturação do Plano de Carreira dos Cargos Técnico-Administrativos em Educação, no âmbito das Instituições Federais de Ensino vinculadas ao Ministério da Educação, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/111091.htm>. Acesso em: 12 maio 2016.

O cargo de recepcionista, quando prestado por um servidor de carreira, gera um custo de R\$ 3.711,31, ao passo que o mesmo serviço prestado por um terceiro gera um custo de R\$ 2.595,46 tanto em relação ao piso regional, quanto ao piso local.

O cargo de limpador gera um custo de R\$ 2.718,33 quando prestado por um servidor de carreira, enquanto que, quando prestado por um servidor terceirizado gera um custo de R\$ 2.476,30, tanto em relação ao piso regional, quanto ao piso local.

O cargo de copeiro importa em um desprendimento na ordem de R\$ 3.168,66 quando prestado por um servidor de carreira, ao passo que, quando prestado por um servidor terceirizado, gera um custo de R\$ 2.476,30, tanto em relação ao piso regional, quanto em relação ao piso local.

Já o cargo de motorista, quando prestado por um servidor concursado, gera um custo mensal total de R\$ 3.711,31, todavia, quando prestado por um servidor terceirizado importa em um custo mensal de R\$ 2.630,81, levando-se em consideração o piso regional e R\$ 2.581,32, em relação ao piso local.

Por fim, o cargo de vigilante gera um custo mensal de contratação de R\$ 4.511,02, quando prestado por um servidor de carreira, enquanto que, quando prestado por um servidor terceirizado, gera um custo de R\$ 2.493,15, piso regional, e R\$ 3.094,38, em relação ao piso local.

Assim, o que se pode perceber é a clara sensibilidade da manutenção dos serviços terceirizados em relação aos salários pagos para eventuais atividades, ficando demonstrado que, quanto menor o valor dos salários pagos, mais viável fica a decisão de terceirizar os serviços exercidos no âmbito da administração pública.

Assim, ante aos baixos salários pagos, a melhor opção por parte do gestor, em termos de gestão estratégica de custos, se dá no sentido de terceirizar os serviços, justificando, assim, a substituição da mão de obra de um servidor de carreira por um contrato de prestação de serviços.

Merece destaque o fato das empresas poderem reduzir seus custos ao máximo, sendo certo de que uma redução irresponsável que, aparentemente,

podem aparentar um ganho financeiro para a administração pública, pode na verdade representar um risco para o poder público, haja vista que nenhuma empresa trabalha em um nível de lucro zero, tampouco não prescindem de acervo técnico e operacional para o desenvolvimento de suas atividades, o que inviabiliza a sua não incidência na planilha de composição de custos, conforme se verifica através do gráfico 1:

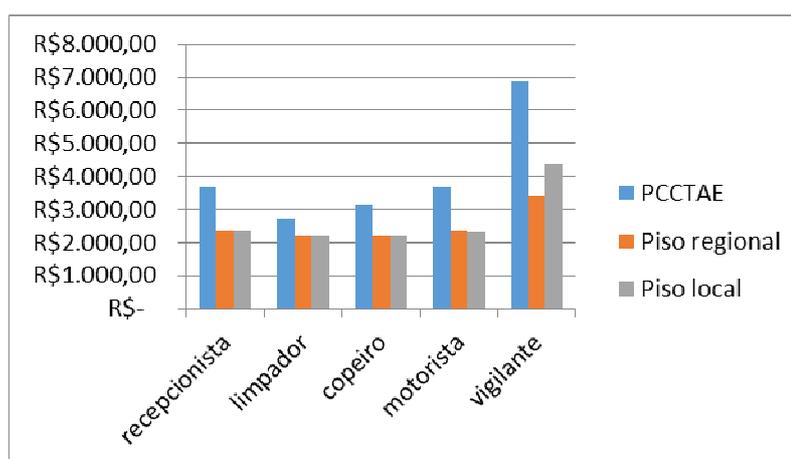


Gráfico 1. Comparação de Custos de um Servidor de Carreira e um Profissional Terceirizado
Fonte: Elaborado pelo Autor (2016).

Outro ponto a se destacar diz respeito a outras vantagens da terceirização que não estão diretamente relacionadas ao custo de contratação que também deverão ser levados em conta quando da decisão de terceirizar, dentre as quais se destaca a maior especialização dos terceirizados, a rotatividade facilitada de pessoal, a substituição efetiva de um profissional ausente, etc.

O que se propôs aqui foi realizar uma análise adstrita a termos de custos com vistas em validar a utilização da ferramenta proposta como forma de otimizar o cálculo de custos de contratação com base na IN nº 2/08, se demonstrando a ferramenta um instrumento válido em termos de agilidade, facilidade e confiabilidade.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Face ao todo exposto podemos considerar que a terceirização se caracteriza como uma opção para o gestor público, ao passo que ela garante uma melhor prestação de serviços em nível de especialização, a um menor custo, fazendo com que o este se preocupe apenas com atividades relevantes para o desenvolvimento de sua organização.

No que concerne às instituições públicas isso não poderia ser diferente, sendo certo de que o Plano Diretor de Reforma do Aparelho de Estado deixa clara a necessidade do estado se reestruturar em nível gerencial, com fins de melhor alcançar o bem comum.

Dessa maneira, a terceirização se demonstra como ferramenta plenamente viável e possível de ser implementada no âmbito da administração pública, devendo o gestor considerá-la nas hipóteses permitidas em lei, tendo em vista as atividades meio desempenhadas pelo aparelho do estado, dentre as quais identificamos um consenso legislativo e jurisprudencial no que se refere à possibilidade de terceirização dos serviços de limpeza e conservação ambiental e serviços de vigilância patrimonial.

Nesse contexto, uma das variáveis a serem utilizadas pelo gestor quando da tomada de decisão acerca da terceirização se dá no sentido de identificar esses serviços passíveis de terceirização, gerindo estrategicamente em termos de custos, assim entendida como aquela em que se verifica o custo pela prestação dos serviços terceirizados com o custo das mesmas atividades a serem desempenhadas

por um servidor de carreira, ponderando acerca da melhor opção aos cofres públicos.

No caso das instituições federais de ensino, observou-se que a terceirização se caracteriza como instrumento viável, sendo testada a ferramenta proposta que se demonstrou como um facilitador indispensável para decisão de terceirizar ou não, assim como uma ferramenta auxiliar a apresentação de proposta por parte do prestador terceirizado, tendo em vista a exequibilidade de sua proposta.

Conclui-se ainda que a decisão de terceirização se demonstra sensível ao valor do piso salarial para a categoria, assim como o lucro praticado pelo fornecedor, sendo a terceirização indicada nos casos de salários menores e com baixas taxas de lucro, proporcionando a ferramenta apresentada tantas simulações quanto necessárias para análise da viabilidade da terceirização em termos de custos de forma otimizada.

Assim, caso a proposta seja superior a hipótese máxima de viabilidade o licitante poderá não aceitá-la, por se tratar de contrato excessivamente oneroso, ao passo que, em caso de proposta inferior a esse valor crítico, o licitante poderá aceitar a mesma, passando, dessa forma, para a fase de habilitação e posterior contratação.

Por fim, há de se ressaltar que existem outras variáveis não auferíveis economicamente que deverão ser levadas em conta por parte do gestor público, dentre as quais se destacam a reposição de pessoal que efetivamente ocorre nessa modalidade de contratação e a especialização dos serviços prestados, o que deverá ser ponderado quando da decisão de terceirizar. O trabalho em questão pode servir de base para análise de outras funções passíveis de terceirização em qualquer plano de cargo ou esfera de governo, com vistas a viabilizar a análise da terceirização no serviço público, fornecendo, inclusive, uma ferramenta auxiliar na tomada de decisão por parte dos gestores.

Serve ainda como ponto de partida para a análise de outras variáveis ligadas a terceirização, como por exemplo, nível de especialização, qualidade percebida, etc., compondo o mesmo como um referencial teórico para a condução de futuros trabalhos.

5.1. TRABALHOS FUTUROS

O trabalho em questão pode servir de base para análise de outras funções passíveis de terceirização em qualquer plano de cargo ou esfera de governo, com vistas a viabilizar a análise da terceirização no serviço público em relação a outros cargos.

Serve ainda como ponto de partida para a análise de outras variáveis ligadas a terceirização, como por exemplo, o nível de especialização, qualidade percebida, entre outras, permitindo, inclusive, o desenvolvimento de uma nova versão da ferramenta desenvolvida.

6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGUIAR, Maurício Sanchotene. **Terceirização**: alguns aspectos jurídicos. Disponível em: <<http://www.egov.ufsc.br/portal/conteudo/terceiriza%C3%A7%C3%A3o-alguns-aspectos-jur%C3%ADdicos>>. Acesso em: 02 fev 2016.

ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. **Direito administrativo descomplicado**. 17. ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2009.

AMORIM, Helder Santos. **A terceirização sem limite proposta pelo PL 4.330/2004**. Disponível em: <<http://www.cutmg.org.br/ponto-de-vista/artigos/63/a-terceiriza%C3%A7%C3%A3o-sem-limite-proposta-pelo-pl-4-330-2004>>. Acesso em 19 fev 2016.

AMORIM, Helder Santos. **Terceirização no serviço público**: uma análise à luz da nova hermenêutica constitucional. São Paulo: LTR, 2009.

ASSE, Vilja Marques. Terceirização no serviço público. **Revista Justiça do Trabalho**, n.250, 1-35, 2005. Disponível em: <<http://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:redede.virtual.bibliotecas:artigo.revista:2004;2000711743>>. Acesso em: 12 mar. 2016..

AZAMBUJA, Darcy. **Introdução à ciência política**. Porto Alegre: Globo, 1982.

BARROSO, Luis Roberto. **Interpretação e aplicação da constituição**. São Paulo: Saraiva, 1996.

BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Lei 8.949 de 9 de dezembro de 1994**: acrescenta parágrafo ao art. 442 da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) para declarar a inexistência de vínculo empregatício entre as cooperativas e seus

associados. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1994/lei-8949-9-dezembro-1994-349802-publicacaooriginal-1-pl.html>>. Acesso em: 12 maio 2016.

_____. _____. COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA. **PL 4.330/2004-A**: Parecer do relator: deputado Arthur Maia. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao>. Acesso em 19 fev 2016.

_____. MINISTÉRIO DA FAZENDA. **Manual de contabilidade pública**. Disponível em <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/456785/CPU_MCASP+6%C2%AA%20edi%C3%A7%C3%A3o_Republ2/fa1ee713-2fd3-4f51-8182-a542ce123773>. Acesso em: 19 fev 2016.

_____. MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, DESENVOLVIMENTO E GESTÃO. **COMPRAS GOVERNAMENTAIS. Instrução Normativa n.2 de 30 de abril de 2008**. Disponível em: <<http://www.comprasgovernamentais.gov.br/paginas/instrucoes-normativas/instrucao-normativa-no-02-de-30-de-abril-de-2008-1>>. Acesso em: 12 nov. 2016.

_____. MINISTÉRIO DO TRABALHO. **Convenção Coletiva do Ministério do Trabalho**. Disponível em: <<http://www3.mte.gov.br/sistemas/mediador/ConvencaoColetiva>>. Acesso em: 12 maio 2016.

_____. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. CÂMARA DA REFORMA DO ESTADO. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**: plano aprovado pela Câmara da Reforma do Estado da Presidência da República em setembro de 1995. Brasília: Imprensa Nacional, 1995. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/Documents/MARE./PlanoDiretor/planodiretor.pdf>> Acesso em 10 fev 2016.

_____. _____. **Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada em 05 de outubro de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 12 maio 2016.

_____. _____. **Decreto nº 2.271/97**: dispõe sobre a contratação de serviços pela Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d2271.htm>. Acesso em: 12 maio 2016.

_____. _____. **Decreto-Lei n. 5.452, de 1º de maio de 1943:** Consolidação das leis trabalhistas. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del5452.htm>. Acesso em: 12 maio 2016.

_____. _____. **Lei n. 5.645/70:** estabelece diretrizes para a classificação de cargos do Serviço Civil da União e das autarquias federais, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5645.htm>. Acesso em: 12 maio 2016.

_____. _____. **Decreto Lei n 200/67:** dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0200.htm>. Acesso em: 12 maio 2016.

_____. _____. **Emenda Constitucional n.º 19 de 4 de junho de 1998:** modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. Texto publicado no DOU em 5.6.1998. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc19.htm>. Acesso em: 12 maio 2016.

_____. _____. **Lei 6.019 de 3 de janeiro de 1974:** dispõe sobre o trabalho temporário nas empresas urbanas, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6019.htm>. Acesso em: 12 maio 2016.

_____. _____. **Lei 7.102 de 20 de junho de 1983:** dispõe sobre segurança para estabelecimentos financeiros, estabelece normas para constituição e funcionamento das empresas particulares que exploram serviços de vigilância e de transporte de valores, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7102.htm>. Acesso em: 12 maio 2016.

_____. _____. **Lei n. 8.475/93:** dispõe sobre a contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público, nos termos do inciso IX do art. 37 da Constituição Federal, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/LEIS/L8745cons.htm>. Acesso em: 12 maio 2016.

_____. _____. **Lei n. 8.949/94:** acrescenta parágrafo ao art. 442 da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) para declarar a inexistência de vínculo empregatício entre as cooperativas e seus associados. Disponível em: <<https://presrepublica.jusbrasil.com.br/legislacao/103564/lei-8949-94>>. Acesso em: 12 maio 2016.

_____. _____. **Lei n. 8.987/95:** dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8987cons.htm>. Acesso em: 12 maio 2016.

_____. _____. **Lei 9.601 de 21 de janeiro de 1998:** dispõe sobre o contrato de trabalho por prazo determinado e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9601.htm>. Acesso em: 12 maio 2016.

_____. _____. **Lei n. 10.406/2002:** institui o Código Civil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406.htm>. Acesso em: 12 maio 2016.

_____. _____. **Lei n. 11.091, de 12 de janeiro de 2005:** Lei nº 12.702, de 201: dispõe sobre a estruturação do Plano de Carreira dos Cargos Técnico-Administrativos em Educação, no âmbito das Instituições Federais de Ensino vinculadas ao Ministério da Educação, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/l11091.htm>. Acesso em: 12 maio 2016.

_____. _____. **Lei n. 11.101/05:** regula a recuperação judicial, a extrajudicial e a falência do empresário e da sociedade empresária. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/l11101.htm>. Acesso em: 12 maio 2016.

_____. _____. **Lei n. 9.472/97:** dispõe sobre a organização dos serviços de telecomunicações, a criação e funcionamento de um órgão regulador e outros aspectos institucionais, nos termos da Emenda Constitucional nº 8, de 1995. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9472.htm>. Acesso em: 12 maio 2016.

_____. _____. **Lei 6.983 de 31/03/2015:** dispõe sobre os pisos salariais no estado do Rio de Janeiro para as categorias profissionais. Disponível em: <<https://gov-rj.jusbrasil.com.br/legislacao/178783417/lei-6983-15-rio-de-janeiro-rj>>. Acesso em: 12 maio 2016.

_____. SUPERIOR TRIBUNAL FEDERAL. **Ação Direta de Constitucionalidade nº 16:** Relator Ministro Cezar Peluso: julgado em 24 de novembro de 2010. Disponível em: <<https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/20627841/acao-declaratoria-de-constitucionalidade-adc-16-df-stf>>. Acesso em: 12 out 2016.

_____. _____. **ACO 765 QO:** Relator Ministro Marco Aurélio: julgado em 01 de junho de 2005. Disponível em:

<<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=559781>>. Acesso em: 12 out 2016.

_____. **ACO 959:** Relator Ministro Menezes Direito: julgado em 17 de março de 2008. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=85102>>. Acesso em: 12 out 2016.

_____. **AI 690242AgR:** Relator Ministro Ricardo Lewandowski: julgado em 17 de março de 2009. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/teses/verAndamentoProcesso.asp?incidente=2635450&numeroProcesso=591874&classeProcesso=RE&numeroTema=130>>. Acesso em: 12 out 2016.

_____. **RE 357291AgR:** Relator Ministro Cezar Peluso:, julgado em 09 de maio de 2006: DJ 02-06-2006 PP-00012 EMENT VOL-02235-05 PP-00944. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoTexto.asp?id=2918107&tipoApp=RTF>>. Acesso em: 12 out 2016.

_____. TRIBUNAL SUPERIOR DO TRABALHO. **Acórdão n. 22925/99:** Relator Desembargador do Trabalho Samuel Hugo Lima. Disponível em: <<https://www.jusbrasil.com.br/topicos/28180264/desembargador-do-trabalho-samuel-hugo-lima>>. Acesso em: 20 nov. 2016.

_____. **Resolução N. 96, de 11 de setembro de 2000:** Relator José Pitas: Processo. N. 05.253/2000-REO. Disponível em: <<https://juslaboris.tst.jus.br/handle/1939/4294>>. Acesso em: 20 nov. 2016.

_____. **Súmula 256.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9472.htm>. Acesso em: 12 maio 2016.

_____. **Súmula 331.** Disponível em: <<http://jota.info/wp-content/uploads/2016/01/Sumula-331-TST.pdf>>. Acesso em: 12 maio 2016.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. **Crise econômica e reforma do Estado no Brasil.** São Paulo: Editora 34, 1996.

_____. Da administração pública burocrática à gerencial. **Revista do Serviço Público,** Brasília-DF, v. 47, n. 1, jan-abr; 1996. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/papers/1996/95.AdmPublicaBurocraticaAGerencial.pdf>> . Acesso em: 10 fev 2016.

_____. Do Estado patrimonial ao gerencial. In PINHEIRO, Paulo Sérgio (org.); WILHEIM, Jorge (org.); SACHS, Ignacy (org.), **Brasil: um século de transformações**. São Paulo: Companhia das Letras, 2001. p. 222-259. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/papers/2000/00-73EstadoPatrimonial-Gerencial.pdf>> Acesso em 10 fev 2016.

_____. Uma reforma gerencial da administração pública no Brasil. **Revista do Serviço Público**, Brasília-DF, v. 49, n. 1, p.5-42, jan-mar; 1998. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/papers/1997/97.Reforma_gerencial-RSP.pdf> Acesso em 10 fev 2016.

CARVALHO, Eduardo Revocio de. **Terceirização na administração pública e a responsabilidade subsidiária como tomadora de serviço**. Disponível em: <<<http://jus.com.br/artigos/27360/terceirizacao-na-adminstracao-publica-e-a-responsabilidade-subsidiaria-como-tomadora-de-servicos>>>. Acesso em 04 fev 2016.

CARVALHO, Marco Antônio de Brito. **Administração estratégica como norteadora de excelência organizacional pública**. Disponível em: <<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/clad0038539.pdf>>. Acesso em 02 fev 2016.

CATHARINO, Patrícia. **As instituições financeiras e a terceirização**. São Paulo: Texto novo, 2005.

CADERNOS MARE DA REFORMA DO ESTADO. **Agências executivas**. n. 9, 1998a. 55 p. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/documents/mare/agencias/caderno9.pdf>>. Acesso em: 12 out 2016.

_____. **Avanços da reforma na administração pública (1995-1998)**. n.15, 1998c. 129 p. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/documents/mare/cadernosmare/caderno15.pdf>>. Acesso em: 12 set. 2016.

_____. **Organizações sociais**. n. 2, 1997a. 75 p. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/documents/mare/cadernosmare/caderno02.pdf>>. Acesso em: 12 maio 2016.

_____. **Programa de qualidade e participação na gestão pública**. n. 4, 1997b. 62 p. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/documents/mare/cadernosmare/caderno04.pdf>>. Acesso em: 12 mar. 2016.

_____ **Programa de reestruturação e qualidade dos ministérios.** n. 12, 1998b. 47 p. Disponível em: <http://www.escoladegestao.pr.gov.br/arquivos/File/Ministerio_do_Planejamento/MA_RE/Programa_de_Reestruturacao_e_Qualidade_dos_Ministerios.pdf>. Acesso em: 12 mar. 2016.

CHERCHGLIA, Mariângela Leal. **Terceirização do trabalho nos serviços de saúde: alguns aspectos conceituais, legais e pragmáticos.** Disponível em: <http://www.opas.org.br/rh/publicacoes/textos_apoio/pub04U3T5.pdf>. Acesso em: 21 fev 2016.

FEDERAÇÃO DOS EMPREGADOS EM TURISMO E HOSPITALIDADE DE CAMPOS DOS GOYTACAZES. **Convenção Coletiva 2015/2016:** Registro MTE nº RJ 000931/2015. Campos dos Goytacazes-RJ: SETUHCAM, 2016. Disponível em: <<http://www.setuhcam.org.br/site/>>. Acesso em: 21 fev 2016.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de teoria geral do Estado.** São Paulo: Saraiva, 1991.

DANTAS, Fernando Antônio Barreto. **A terceirização como instrumento de gestão na administração pública.** Disponível em: <<http://www.historia.uff.br/estadoepoder/7snep/docs/039.pdf>>. Acesso em 02 fev 2016.

DELGADO, Gabriela Neves; AMORIM, Helder Santos. **Os limites constitucionais da terceirização.** Disponível em: <http://www.ltr.com.br/loja/folheie/5146.pdf>. Acesso em 02 fev 2016.

DELGADO, Maurício Godinho. **Curso de direito do trabalho.** São Paulo: LTr, 2002.

FERRAZ, Fábio. **Evolução histórica do direito do trabalho.** Disponível em: <<http://www.advogado.adv.br/estudantesdireito/anhembimorumbi/fabioferraz/evolucao/historica.htm>>. Acesso em: 21 fev 2016.

FERRAZ, Luciano. **Lei de responsabilidade fiscal e terceirização de mão de obra no serviço público.** Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com/revista/REDAE-8-NOVEMBRO-2006-LUCIANO%20FERRAZ.pdf>>. Acesso em 02 fev 2016.

FOINA, Paulo Rogério. **Tecnologia de informação, planejamento e gestão.** 2. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

FRANÇA, Vladimir da Rocha. O regime constitucional de serviço postal e os "monopólios" da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 45, n. 177, p.47-56, jan-mar; 2008. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com/revista/REDAE-8-NOVEMBRO-2006-LUCIANO%20FERRAZ.pdf>>. Acesso em 02 fev 2016.

_____. **Reflexões sobre a prestação de serviços públicos por entidades do terceiro setor**. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com/revista/RERE-6-JUNHO-2006-WLADIMIR%20DA%20ROCHA.pdf>>. Acesso em 02 fev 2016.

GROTTI, Dinorá Adelaide Musetti. Teoria dos serviços públicos e sua transformação. In: SUNDFELD, Carlos Ari. **Direito Administrativo Econômico**. São Paulo: Malheiros, 2006.

GUIMARÃES, Paulo Mesquita; BARROS, Eduardo Vasconcelos. **Terceirização de recursos humanos na administração pública**. Disponível em: <<http://www.arcos.org.br/artigos/terceirizacao-de-recursos-humanos-na-administracao-publica/>>. Acesso em 02 fev 2016.

INSTITUO BRASILEIRO DE CONTABILIDADE. **Norma e procedimento de contabilidade**. Disponível em: <<http://www.ibracon.com.br/ibracon/Portugues/lisPublicacoes.php?codCat=3&pagina=2>>. Acesso em 19 fev 2016.

JOHNSTON, Aldem. **Um estudo sobre os princípios do direito do trabalho**. Disponível em: <http://www.direitonet.com.br/artigos/exibir/543/Um-estudo-sobre-os-princ...> Acesso em 25 jan 2016.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à lei de licitações e contratos administrativos**. 13. ed. São Paulo: Dialética, 2009.

LAZARUS AND FREE PASCAL TEAM. **About Lazarus Project**. Disponível em: <<http://www.lazarus-ide.org/>>. Acesso em: 6 jul. 2016

LUDWIG, Guilherme Guimarães. Contratação irregular perante a Administração Pública. **Revista Amatra – V. Associação dos Magistrados da Justiça do Trabalho da 5ª Região**, Salvador-BA, ano 6, v.1, abr. 2007. Disponível em: <<http://www.amatra5.org.br/pub/Revista8.pdf>>. Acesso em: 12 maio 2016.

MARQUES, Marcelo. **Administração Pública: uma abordagem prática**. Rio de Janeiro: Ferreira, 2008.

MARTINS, Sérgio Pinto. **A Terceirização e o direito do trabalho**. 7. ed. São Paulo:Atlas, 2005.

MARTINS, Sérgio Pinto. **Direito do trabalho**. São Paulo: Atlas, 2001.

MEDAUAR, Odete. Nova crise do serviço público? . In: CUNHA, Sérgio Sérvulo da (org); GRAU, Eros Roberto. (org.). **Estudos de direito constitucional**: em homenagem a José Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2003.

MEIRELLES, Hely Lopes de. **Direito administrativo brasileiro**. 33. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

MELLO, Celso Antonio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 25. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

MELO, E. DE C. **Free Pascal Lazarus**. Viçosa-MG: Universidade Federal de Viçosa, 2012. Disponível em: <<http://www.evandro.eng.br/Apostila-Lazarus.pdf>>. Acesso em: 6 jul. 2016

MELLO, Oswaldo Aranha Bandeira de. **Princípios gerais do direito administrativo**. 3. ed., Vol I, São Paulo: Malheiros, 2007.

MENDONÇA, M. O. **Terceirização**: favorável ou não aos trabalhadores e/ou instituições. 2008. 41 f. Monografia (Especialização em Gestão de Recursos Humanos) – Universidade Cândido Mendes, Curso de Pós-Graduação Latu Sensu em Gestão de Recursos Humanos. Rio de Janeiro, 2008. Disponível em: <http://www.avm.edu.br/docpdf/monografias_publicadas/K206296.pdf>. Acesso em: 24 fev 2016.

MORAES, Alexandre de. **Constituição do Brasil interpretada e legislação constitucional**. São Paulo: Atlas, 2007.

MORAES, Paulo Douglas Almeida de. **Contratação Indireta e terceirização de serviços na atividade-fim das pessoas jurídicas**: possibilidade jurídica e conveniência social. Disponível em: <www.mte.gov.br/delegacias/ms/ms_monografia.pdf>. Acesso em: 19 fev 2015.

PADOAN, Adayl de Carvalho. **A terceirização e seus aspectos legais**. Disponível em: <<http://www.estacio.br/graduacao/direito/revista/revista4/artigo12.htm> > Acesso em 04 fev 2016.

PAULA, Ana Paula Paes. **Administração pública brasileira entre o gerencialismo e a gestão social.** Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rae/v45n1/v45n1a05>>. Acesso em 21 fev 2016.

PELETEIRO, Roberta. **Terceirização estratégica.** Disponível em: <<http://www.administradores.com.br/artigos/negocios/terceirizacao-estrategica/10367/>>. Acesso em 04 fev 2016.

PEREZ, Rosalba Maria Barros. **A flexibilização das normas trabalhistas no Brasil à luz da globalização.** Disponível em: <<http://74.125.93.132/search?q=cache:kOrTkqmlZIIJ:www.brancomiele.adv.br/download.asp%3FidNoticia%3D31%26idDocumento%3D1+flexibiliza%C3%A7%C3%A3o+no+brasil&cd=4&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br>>. Acesso em: 20 fev 2016.

PIETRO, Maria Sylvia Zanella di. **Direito administrativo.** 21. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

REIS, Jair Teixeira dos. **Terceirização trabalhista.** Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=612>. Acesso em 02 fev 2016.

RIO DE JANEIRO (Estado). SECRETARIA DE ESTADO DE TRABALHO E RENDA. **Lei 6.983/15:** piso salarial. Disponível em: <<http://www.rj.gov.br/web/setrab/exibeconteudo?article-id=244747>>. Acesso em: 12 maio 2016.

SANTOS, Paulo Cezar Jacoby dos Santos. **Flexibilização das normas trabalhistas e sua constitucionalidade.** Disponível em: <<http://jus.uol.com.br/revista/texto/12200/flexibilizacao-das-normas-trabalhistas-e-sua-constitucionalidade/3>>. Acesso em 12 fev 2016.

SEKIDO, AmeliaMidoriYamane. **Terceirização na administração pública: a gestão e a fiscalização dos contratos.** Disponível em: <<http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2055866.PDF>>. Acesso em: 02 fev 2016.

SILVA, Christine Oliveira Peter da. **A reforma administrativa e a emenda nº 19/98:** uma análise panorâmica. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/revista/Rev_01/Reforma%20Administrativa.htm>. Acesso em 18 fev 2016.

SILVA, Patrícia Pinheiro. **Terceirização nos serviços públicos**. Disponível em: <<http://www.tst.jus.br/documents/1295387/1313002/5.+Terceiriza%C3%A7%C3%A3o+nos+servi%C3%A7os+p%C3%ABablicos>>. Acesso em 02 fev 2016.

SILVA, Ricardo Margonari da. **Terceirização no setor público**: contexto da terceirização no setor público brasileiro. Disponível em: <<http://www.historia.uff.br/estadoepoder/7sneq/docs/039.pdf>>. Acesso em 05 jun 2016.

SILVA, Ricardo Menezes. A contratação irregular de trabalhador na forma do enunciado 331, II, do TST e seus efeitos perante a empresa interposta e a Administração Pública Indireta. **Revista de direito do trabalho**, São Paulo, 1995.

SILVA, Rogério Geraldo da. **A terceirização no Brasil e a súmula 331 do TST**. Disponível em: <<http://www.egov.ufsc.br/portal/conteudo/terceiriza%C3%A7%C3%A3o-no-brasil-e-s%C3%BAmula-331-do-tst>>. Acesso em 02 fev 2016.

SINDICATO DOS TRABALHADORES RODOVIÁRIOS DE CAMPOS DOS GOYTACAZES. Convenção Coletiva 2015/2016. Registro MTE nº RJ 00259/2016. Campos dos Goytacazes: STRCG, 2016. Disponível em: <<https://consultortrabalhista.com.com/convencoes-coletivas-de-trabalho/convencao-coletiva-sind-dos-trabalhadores-em-transp-rodoviarios-de-campos-vigencia-01052014-30042015/>>. Acesso em: 12 set 2016.

SINDICATO DAS EMPRESAS DE SEGURANÇA PRIVADA, VIGILÂNCIA PATRIMONIAL, SISTEMAS DE SEGURANÇA, ESCOLTA, SEGURANÇA PESSOAL E CURSOS DE FORMAÇÃO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. **Convenção Coletiva 2015/2016**: Registro MTE nº RJ 000399/2016. Rio de Janeiro: SINDVIGRIO, 2016. Disponível em: <<http://www.sindvig.org.br/index2.php?idMenu=01&flag=01&id=554> />. Acesso em: 21 fev 2016.

_____. **Tabela salarial dos vigilantes**: 2016. Disponível em: <<http://sindvig.org.br/index2.php?tipo=14&idMenu=U03>>. Acesso em 04 fev 2016.

SIRELLI, P. M. Terceirização no âmbito público: Estratégia (IM) posta à Universidade Federal de Juiz de Fora. **Revista Libertas** OnLine. v. 9, n. 2, p. 131-157, 2009. Disponível em: <<http://pt.slideshare.net/gottardos/terceirizacao-no-mbito-pblico-estrategia-im-posta-universidade-federal-de-juiz-de-fora#>>. Acesso: 24 fev 2016.

TROACĂ, Victor-Adrian; BODISLAV, Dumitru-Alexandru. Outsourcing. The Concept. **Theoretical and Applied Economics**, v. 19, n. 6(571), p. 51-58, 2012. Disponível em: <<http://store.ectap.ro/articole/734.pdf>>. Acesso em: 12 maio 2016.

VIANA, Mácio Túlio. **Cooperativas de trabalho**: um caso de fraude através da lei.
Disponível em
<http://www.trt3.jus.br/escola/download/revista/rev_55_56/Marcio_Viana.pdf>.
Acesso em: 05 nov 2016.