

Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados

Centro de Documentação e Informação

Coordenação de Biblioteca

<http://bd.camara.gov.br>

"Dissemina os documentos digitais de interesse da atividade legislativa e da sociedade."

CÂMARA DOS DEPUTADOS Cefor - Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento	TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO ISC - Instituto Serzedello Corrêa	SENADO FEDERAL Unilegis - Universidade do Legislativo Brasileiro
---	---	---

IBRAHIM GONÇALVES SAIGG

**TERCEIRIZAÇÃO DE MÃO-DE-OBRA
NA CÂMARA DOS DEPUTADOS:
elementos quantitativos e financeiros dos contratos**

Brasília

2008

IBRAHIM GONÇALVES SAIGG

**TERCEIRIZAÇÃO DE MÃO-DE-OBRA
NA CÂMARA DOS DEPUTADOS:
elementos quantitativos e financeiros dos contratos**

Monografia apresentada para aprovação no curso de Especialização em Orçamento Público, realizado, em parceria, pelo Instituto Serzedello Corrêa, do Tribunal de Contas da União, Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento, da Câmara dos Deputados, e Universidade do Legislativo Brasileiro, do Senado Federal.

Orientador: Paulo Roberto Alonso Viegas

Brasília

2008

Autorização

Autorizo a divulgação do texto completo no sítio do Tribunal de Contas da União, da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, bem como a reprodução total ou parcial, exclusivamente, para fins acadêmicos e científicos.

Ibrahim Gonçalves Saigg

31 / 12 / 2008

Saigg, Ibrahim Gonçalves.

Terceirização de mão-de-obra na Câmara dos Deputados [manuscrito]: elementos quantitativos e financeiros dos contratos / Ibrahim Gonçalves Saigg. – 2008.

93 f.

Orientador: Paulo Roberto Alonso Viegas.

Impresso por computador.

Monografia (especialização) – Instituto Serzedello Corrêa, do Tribunal de Contas da União, Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor), da Câmara dos Deputados, e Universidade do Legislativo Brasileiro (Unilegis), do Senado Federal, Curso de Especialização em Orçamento Público, 2008.

1. Brasil. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. 2. Terceirização, Brasil. 3. Contrato de trabalho (direito administrativo), Brasil. 4. Terceirização, aspectos econômicos, Brasil. 5. Despesa de pessoal, Brasil. I. Título.

CDU 35.078.6(81)

**TERCEIRIZAÇÃO DE MÃO-DE-OBRA
NA CÂMARA DOS DEPUTADOS:
elementos quantitativos e financeiros dos contratos**

Monografia – Curso de Especialização em Orçamento Público – Tribunal de Contas da União, Câmara dos Deputados, Senado Federal – 2º Semestre de 2008.

Aluno: Ibrahim Gonçalves Saigg

Banca examinadora:

Paulo Roberto Alonso Viegas – Orientador

Fábio Rodrigues Pereira – Examinador

Brasília, 28 de novembro de 2008.

DEDICATÓRIA

Dedico este trabalho a

Margarete, quem mais me incentivou,

Caio, Hugo e Patrick, quem mais quero incentivar.

AGRADECIMENTOS

Agradeço

aos professores, pelas lições,

aos colegas do curso, pelo apoio,

aos colegas da Coordenação, pela dedicação,

aos colegas da Câmara, pela oportunidade e cooperação,

ao Orientador Paulo Viegas, pelas sábias e oportunas intervenções.

*Depois de procelosa tempestade,
Noturna sombra e sibilante vento,
Traz a manhã serena claridade,
Esperança de porto e salvamento;
Aparta o Sol a negra escuridade,
Removendo o temor ao pensamento ...*

(Luís de Camões)

RESUMO

O presente estudo de caso tem o objetivo maior de investigar se o crescimento da despesa com terceirização de mão-de-obra na Câmara dos Deputados poderia ser consequência do aumento do número de servidores ativos em cargos de nível superior. Nesse sentido, o trabalho apresenta dados sobre os quantitativos e as despesas envolvendo os contratos de terceirização de mão-de-obra na Câmara dos Deputados, e analisa a sua evolução nos últimos dez anos. O trabalho também agrega elementos sobre a evolução das despesas com terceirização de mão-de-obra nos três Poderes da União (Executivo, Judiciário e Legislativo), bem como no Ministério Público da União. Os dados anteriores ao ano de 2007 que representam valores em moeda foram atualizados pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA). Os números que demonstram a variação da terceirização de mão-de-obra ao longo dos anos são confrontados com a variação do quantitativo de pessoal civil ativo, de modo a permitir a apuração do coeficiente de correlação entre as duas variáveis. Os índices resultantes mostram-se bastante significativos, comprovando a existência de uma relação matemática entre as variáveis. Os dados referentes ao Poder Executivo permitiram calcular a correlação entre o aumento da despesa com terceirização e o crescimento do quadro de pessoal civil ativo de nível superior; o coeficiente de correlação resultante revelou-se bastante expressivo. O coeficiente de correlação entre o crescimento do número de terceirizados e o aumento do quantitativo de pessoal ativo de nível superior também foi significativo na Câmara dos Deputados, mas o resultado mais expressivo da análise foi a correlação entre o crescimento do número de terceirizados e a variação do quantitativo de pessoal de nível médio. O índice resultante sugere que o aumento contínuo da terceirização na Câmara pode ter sido consequência da diminuição contínua do número de servidores ativos ocupantes de cargos de nível médio.

Palavras-chave: administração pública, Câmara dos Deputados, contratos, serviços, terceirização, mão-de-obra.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

- Gráfico 1 – Variação Percentual Acumulada do Quantitativo de Pessoal Civil Ativo e da Despesa Anual com Terceirização de Mão-de-obra, do Poder Executivo (1998 a 2007).....38
- Gráfico 2 – Variação Percentual Acumulada do Quantitativo de Pessoal Ativo e da Despesa Anual com Terceirização de Mão-de-obra, do Poder Judiciário (1998 a 2007)39
- Gráfico 3 – Variação Percentual Acumulada do Quantitativo de Pessoal Ativo e da Despesa Anual com Terceirização de Mão-de-obra, do Poder Legislativo (1998 a 2007)41
- Gráfico 4 – Variação Percentual Acumulada do Quantitativo de Pessoal Ativo e da Despesa Anual com Locação de Mão-de-obra, do Ministério Público da União (1998 a 2007).....42
- Gráfico 5 – Relação Percentual entre a Despesa com Pessoal e a Receita Corrente Líquida da União (1998 a 2007), comparada com o Percentual Limite de Gasto com Pessoal43
- Gráfico 6 – Percentual correspondente aos Valores Empenhados por Sub-elemento (relacionados ao Elemento de Despesa “Locação de Mão-de-Obra”), em cada Poder e no Ministério Público da União (janeiro a maio de 2008).....47
- Gráfico 7 – Terceirização de Mão-de-obra na Câmara dos Deputados: Distribuição, por Faixas de Salários, dos Quantitativos de Empregados Terceirizados (junho de 2008 e dezembro de 1998).....65
- Gráfico 8 – Quantitativos Anuais de Servidores Ativos do Quadro Permanente da Câmara dos Deputados, por Nível de Escolaridade Exigido para o Cargo, em comparação com os Quantitativos de Empregados Terceirizados (1998 a 2007).....71
- Gráfico 9 – Terceirização de Mão-de-obra na Câmara dos Deputados: Resumo da Distribuição Percentual Média dos Grupos da Composição das Parcelas Mensais dos Contratos Vigentes em Junho de 2008, por Elemento de Despesa.....75

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Quantitativos de Servidores Civis Ativos do Poder Executivo Federal (1998 a 2007).....	33
Tabela 2 – Despesa Anual do Poder Executivo Federal com Locação de Mão-de-obra e com Outras Despesas de Pessoal decorrentes de Contratos de Terceirização (1998 a 2007).....	34
Tabela 3 – Despesa Anual do Poder Executivo Federal com Transferências para Organismos Internacionais, registradas nos Elementos de Despesa “Serviços de Consultoria”, “Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Física” e “Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica” (1998 a 2007).....	35
Tabela 4 – Quantitativos de Servidores Ativos do Poder Judiciário Federal (1998 a 2007)....	39
Tabela 5 – Despesa Anual do Poder Judiciário Federal com Locação de Mão-de-obra e com Outras Despesas de Pessoal decorrentes de Contratos de Terceirização (1998 a 2007).....	39
Tabela 6 – Quantitativos de Servidores Ativos do Poder Legislativo Federal (1998 a 2007)..	40
Tabela 7 – Despesa Anual do Poder Legislativo Federal com Locação de Mão-de-obra e com Outras Despesas de Pessoal decorrentes de Contratos de Terceirização (1998 a 2007).....	40
Tabela 8 – Quantitativos de Servidores Ativos do Ministério Público da União (1998 a 2007)	41
Tabela 9 – Despesa Anual do Ministério Público da União com Locação de Mão-de-obra (1998 a 2007).....	41
Tabela 10 – Principais Favorecidos nos Empenhos referentes à Locação de Mão-de-obra, em cada Poder e no Ministério Público da União (2007).....	48
Tabela 11 – Terceirização de Mão-de-obra na Câmara dos Deputados: Ocorrências de Tipos de Serviços, Quantitativos de Contratos e Número de Empresas (1998 a 2007)	55
Tabela 12 – Terceirização de Mão-de-obra na Câmara dos Deputados: Número de Categorias e Quantitativos de Empregados, segundo as Áreas de Serviços e Nível de Escolaridade exigida nos Editais de Licitação (junho de 2008).....	56
Tabela 13 – Terceirização de Mão-de-obra na Câmara dos Deputados: Categorias com os Maiores Quantitativos de Empregados (junho de 2008).....	57
Tabela 14 – Terceirização de Mão-de-obra na Câmara dos Deputados: Quantitativos Anuais de Empregados, por Áreas de Serviços e Elementos de Despesa (1999 a 2007, dezembro).....	58

Tabela 15 – Terceirização de Mão-de-obra na Câmara dos Deputados: Despesa Anual com Locação de Mão-de-obra, Outras Despesas de Pessoal decorrentes de Contratos de Terceirização e Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica (1998 a 2007)	59
Tabela 16 – Terceirização de Mão-de-obra na Câmara dos Deputados: Valor do Custo Médio Mensal de cada Empregado Terceirizado, por Elemento de Despesa e por Ano (1998 a 2007)	60
Tabela 17 – Terceirização de Mão-de-obra na Câmara dos Deputados: Valor do Custo Médio Mensal de cada Empregado Terceirizado, da Despesa Anual e da Participação Percentual da Despesa, por Área de Serviço (2007)	61
Tabela 18 – Terceirização de Mão-de-obra na Câmara dos Deputados: Salário Médio dos Empregados Terceirizados, por Área de Serviço e por Ano (1998 a 2007).....	62
Tabela 19 – Terceirização de Mão-de-obra na Câmara dos Deputados: Distribuição, por Faixas de Salários, dos Quantitativos de Empregados Terceirizados de cada Serviço Contratado (junho de 2008 e dezembro de 1998).....	64
Tabela 20 – Terceirização de Mão-de-obra na Câmara dos Deputados: Despesas com Horas-extras, por Área de Serviço e por Ano (2003 a 2007).....	66
Tabela 21 – Terceirização de Mão-de-obra na Câmara dos Deputados: Quantitativos de Empregados cuja Despesa é Classificada no Elemento “Outras Despesas de Pessoal decorrentes de Contratos de Terceirização”, por Área de Serviço e por Ano, e Valor do Custo Médio Mensal de cada Empregado (2002 a 2007).....	68
Tabela 22 – Terceirização de Mão-de-obra na Câmara dos Deputados: Comparação entre os Quantitativos de Empregados das Categorias de Supervisor Técnico, Técnico em Orçamento e Projetista, por Ano (2003 a 2007).....	69
Tabela 23 – Quantitativos Anuais de Servidores Ativos do Quadro Permanente da Câmara dos Deputados, por Nível de Escolaridade Exigido para o Cargo, em comparação com os Quantitativos de Empregados Terceirizados (1998 a 2007).....	70
Tabela 24 – Terceirização de Mão-de-obra na Câmara dos Deputados: Contratados Vigentes em Junho/2008, com indicação das Empresas, dos Serviços, dos Valores Nominais e dos Percentuais de Acréscimos e Outros Fatos Financeiros Incidentes....	72
Tabela 25 – Terceirização de Mão-de-obra na Câmara dos Deputados: Composição dos Montantes, Grupos e Itens das Parcelas Mensais de Todos os Contratos, com os Respective Valores (por Elemento de Despesa), Número de Contratos e Número de Empregados favorecidos (junho de 2008).....	74
Tabela 26 – Terceirização de Mão-de-obra na Câmara dos Deputados: Composição dos Encargos Sociais, com Indicação dos Menores e Maiores Percentuais constantes das Propostas vinculadas aos Contratos Vigentes em Junho de 2008.....	78
Tabela 27 – Terceirização de Mão-de-obra na Câmara dos Deputados: Composição da Taxa de Administração, com Indicação dos Menores e Maiores Percentuais constantes das Propostas vinculadas aos Contratos Vigentes em Junho de 2008	81

LISTA DE SIGLAS

BDI	Benefícios e Despesas Indiretas (<i>Budget Difference Income</i>)
CNE	Cargo de Natureza Especial
CNPJ	Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica
COFINS	Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social
CSLL	Contribuição Social Sobre o Lucro Líquido
DIEESE	Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos
FGTS	Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IN	Instrução Normativa
INCRA	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
IPCA	Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo
IRPJ	Imposto de Renda das Pessoas Jurídicas
ISS	Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MARE	Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (extinto)
MPOG	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
MPU	Ministério Público da União
MTO	Manual Técnico de Orçamento
PASEP	Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público
PIS	Programa de Integração Social
SEBRAE	Serviço de Apoio à Pequena e Média Empresa
SENAC	Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial
SENAI	Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial
SESC	Serviço Social do Comércio
SESI	Serviço Social da Indústria
SIAFI	Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal
SLTI	Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação
SOF	Secretaria de Orçamento Federal
TCU	Tribunal de Contas da União
TST	Tribunal Superior do Trabalho

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	13
1.1	Referencial teórico.....	14
1.2	Metodologia aplicada ao presente estudo de caso	15
2	PANORAMA GERAL DA TERCEIRIZAÇÃO	17
2.1	Breve histórico da terceirização	17
2.2	Terceirização na Administração Pública brasileira	18
2.2.1	Terceirização de mão-de-obra: legislação e literatura.....	20
2.2.2	Súmula 331 do Tribunal Superior do Trabalho (TST) e outros atos.....	22
2.2.3	Pessoalidade e subordinação na terceirização de mão de obra.....	23
2.2.4	Terceirização de mão de obra e os princípios da economicidade e da eficiência	25
2.2.5	Responsabilidade subsidiária na terceirização de mão de obra.....	26
2.2.6	Classificação orçamentária das despesas com terceirização de mão-de-obra	27
2.2.6.1	Locação de Mão-de-Obra	27
2.2.6.2	Outras Despesas de Pessoal decorrentes de Contratos de Terceirização.....	27
2.2.6.3	Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica	28
2.2.6.4	Transferência a Organismos Internacionais.....	28
2.2.6.5	Classificação quanto ao sub-elemento de despesa	29
2.3	Estudos sobre Terceirização na Câmara dos Deputados	29
3	TERCEIRIZAÇÃO DE MÃO-DE-OBRA NO GOVERNO FEDERAL.....	31
3.1	Poder Executivo	31
3.1.1	Quantitativos de servidores	31
3.1.2	Despesa com locação de mão-de-obra e com substituição de servidores.....	32
3.1.3	Despesa com transferências para organismos internacionais	33
3.1.4	Análise dos dados do Poder Executivo	34
3.2	Poder Judiciário.....	37
3.3	Poder Legislativo.....	39
3.4	Ministério Público da União.....	40
3.5	Análise dos dados e outras informações relativas ao Governo Federal	41

4	TERCEIRIZAÇÃO DE MÃO-DE-OBRA NA CÂMARA DOS DEPUTADOS.....	48
4.1	Características dos contratos, dos serviços, das categorias de empregados terceirizados e das despesas decorrentes	49
4.1.1	Evolução do quantitativo de contratos, da variedade dos serviços e do número de empresas	50
4.1.2	Número de categorias de empregados segundo as áreas de serviços e o nível de escolaridade exigido nos editais de licitação	51
4.2	Evolução dos quantitativos de empregados terceirizados	53
4.3	Evolução dos valores das despesas com mão-de-obra terceirizada.....	54
4.3.1	Evolução da média mensal da despesa por empregado terceirizado	55
4.3.2	Custo médio mensal dos empregados terceirizados de cada grupo de serviço	57
4.3.3	Evolução dos salários médios dos empregados terceirizados	58
4.3.4	Distribuição do quantitativo de empregados terceirizados por faixas salariais.....	59
4.3.5	Outras considerações sobre as despesas com terceirização de mão-de-obra.....	61
4.3.6	Despesas extraordinárias com terceirização de mão-de-obra.....	62
4.3.7	Análise sobre a evolução das despesas com terceirização de mão-de-obra	63
4.4	Substituição de servidores por mão-de-obra terceirizada.....	63
4.5	Comparação dos quantitativos de empregados terceirizados com os de servidores.....	66
4.5.1	Análise sobre a relação entre os números comparados	68
5	INFORMAÇÕES E ANÁLISES COMPLEMENTARES SOBRE A TERCEIRIZAÇÃO DE MÃO-DE-OBRA NA CÂMARA DOS DEPUTADOS	70
5.1	Contratos vigentes e as alterações dos valores contratados.....	70
5.1.1	Fatos que alteram o valor do contrato	70
5.1.2	Contratos e valores vigentes.....	71
5.2	Composição das parcelas mensais dos contratos vigentes	73
5.2.1	Composição dos encargos sociais	77
5.2.2	Composição da taxa de administração	80
5.3	Considerações sobre a locação de mão-de-obra e a contratação de serviços	82
6	CONCLUSÕES E SUGESTÕES.....	85
	REFERÊNCIAS.....	92

1 INTRODUÇÃO

A terceirização de mão-de-obra na administração pública é prática comumente adotada, inclusive na Câmara dos Deputados, envolvendo um número considerável de pessoas empregadas por empresas contratadas para a prestação de serviços ou, na maioria das vezes, para o fornecimento de mão-de-obra visando a execução de serviços. O total dos gastos com terceirização de mão-de-obra alcança valores significativos das despesas de custeio, merecendo um estudo detalhado da sua evolução, seja para conhecer os dados históricos e atuais, ou para encontrar elementos que possam indicar tendências futuras.

Além de demonstrar os dados atuais (referentes à situação no mês de junho de 2008) e históricos da Câmara dos Deputados, este trabalho procura mostrar a evolução da terceirização de mão-de-obra, nos últimos dez anos, no âmbito do Governo Federal, envolvendo os Poderes Executivo, Legislativo, Judiciário e o Ministério Público da União.

Os elementos básicos do estudo são os dados dos contratos envolvendo mão-de-obra terceirizada na Câmara dos Deputados, os quantitativos de pessoas, os custos atuais e históricos, bem como algumas características dos instrumentos contratuais. O estudo também aborda a questão da terceirização de mão-de-obra na administração pública, citando alguns aspectos sobre a legalidade e economicidade.

Contudo, o foco do trabalho está na análise da atual situação e da evolução dos quantitativos e custos da terceirização de mão-de-obra na Câmara dos Deputados. O estudo pretende responder às seguintes questões, a partir dos elementos disponíveis: Como as despesas com terceirização de mão-de-obra têm evoluído na Câmara dos Deputados? A variação do quantitativo de mão-de-obra terceirizada tem alguma relação com a variação do quantitativo de servidores ativos?

Inicialmente, foram formuladas as seguintes hipóteses: que a Câmara dos Deputados tem feito uso crescente da terceirização de mão-de-obra; que o crescimento do quadro de servidores ativos de nível superior provoca aumento na demanda por serviço de apoio, pressionando, assim, o crescimento da contratação de mão-de-obra terceirizada.

A elaboração deste trabalho observa os seguintes procedimentos: a identificação dos processos administrativos e a classificação dos contratos de terceirização de mão-de-obra; a discriminação das categorias de mão-de-obra e a demonstração dos dados sobre quantitativos e custos dos empregados terceirizados, além de sua evolução histórica; a avaliação dos números e elementos apresentados; a distinção das características e peculiaridades dos contratos de

terceirização de mão-de-obra; a comparação da evolução do quantitativo de mão-de-obra terceirizada com a de servidores ativos; e a avaliação da existência ou não de relação entre os quantitativos comparados.

1.1 Referencial teórico

A importância do estudo sobre o uso da terceirização está associada à economicidade e à racionalização dos gastos no setor público e decorre dos objetivos institucionais do Ministério Público e dos Poderes de Estado, sobretudo do Legislativo e Judiciário, conforme registrado por Marcos Mendes¹:

... a racionalidade e a economicidade na administração dos poderes autônomos têm importância que transcende, em muito, a simples contribuição ao equilíbrio fiscal. Ela é importante para a estabilidade da democracia. À medida que o Judiciário, o Legislativo e o Ministério Público aparecem para a população como instrumentos de uma minoria para apropriação de renda, ganham apoio teses de que aqueles poderes são desnecessários e trabalham contra a população.

No entanto, não se pode desprezar que o uso da racionalidade e a busca da economicidade encontram barreiras na própria dinâmica das organizações. De acordo com Philip Selznick², as organizações enfrentam problemas intrínsecos a sua existência:

... a organização pode ser vista significativamente como estrutura social adaptativa, que enfrenta problemas que surgem simplesmente porque ela existe como organização em um meio ambiente institucional, independentemente dos objetivos (econômicos, militares, políticos) que provocaram sua existência.

Assim, merece destaque o ensinamento de Fernandes (2002, p. 56), para quem “a terceirização de serviços, no âmbito da Administração Pública, pode ser implementada com sucesso, se forem adotadas determinadas cautelas”. No mais, conclui Fernandes (p. 83):

Numa visão abrangente, a terceirização constitui um instrumento de trabalho e desenvolvimento das atividades que pode e deve ser implementado com vantagens significativas para a Administração Pública.

¹ Despesa dos Poderes Autônomos: Legislativo, Judiciário e Ministério Público, *in* Gasto Público Eficiente (2006, p. 172).

² *Apud* Enrique Saravia, Introdução à Teoria da Política Pública, *in* Políticas Públicas (2006, p. 38).

1.2 Metodologia aplicada ao presente estudo de caso

Além do levantamento de dados estatísticos, documentais e operacionais, o presente estudo de caso também envolveu pesquisa bibliográfica e consulta à legislação aplicada à terceirização na administração pública. A pesquisa exploratória dos dados referentes à Câmara dos Deputados foi realizada em bancos de dados internos, controles e processos específicos de terceirização de mão-de-obra³. Os dados sobre as despesas com terceirização de mão-de-obra nos Poderes da União e no Ministério Público foram originalmente extraídos dos bancos de dados “Orçamento Brasil” e “Siga Brasil”, disponibilizados na *internet* pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, respectivamente. Os quantitativos de servidores civis ativos da União (Executivo, Judiciário, Legislativo e Ministério Público) foram colhidos no Boletim Estatístico de Pessoal, na versão de janeiro de 2008, disponibilizado pela Secretaria de Recursos Humanos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG).

Os números anteriores ao ano de 2007 que representam valores em moeda foram atualizados pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), apurado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), de acordo com os seguintes deflatores:

Quadro de deflatores: baseado no Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA

Ano:	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Deflator:	1,8732	1,7194	1,6226	1,5070	1,3392	1,2252	1,1387	1,0774	1,0446	1,0000

Fonte: IBGE.

O teste da hipótese de existência de relação entre o quantitativo de empregados terceirizados e o quantitativo de servidores ativos foi feito mediante a apuração do coeficiente de correlação simples entre as duas variáveis, agrupadas nas respectivas séries temporais. De acordo com Hoffmann (1991, p. 353 a 360), o coeficiente de correlação simples mostra a existência (ou ausência) de uma relação linear entre duas variáveis.

O coeficiente de correlação simples foi calculado por meio da função estatística CORREL do *software* Microsoft Excel 97 SR-2. No âmbito da Câmara dos Deputados, foi feita a comparação entre os quantitativos de servidores ativos (Matriz 1 da função CORREL) e os quantitativos de empregados terceirizados (Matriz 2 da função CORREL), constantes das respectivas tabelas de dados.

³ Sistema de Gestão de Contratos e Sistema de Contratos de Terceirização de Mão-de-obra.

No âmbito dos Poderes da União e do Ministério Público, como não há dados divulgados sobre a evolução dos quantitativos de terceirizados, a evolução do quantitativo de pessoal civil ativo (Matriz 1) foi comparada com a evolução da despesa com terceirização de mão-de-obra (Matriz 2) de cada Poder e do Ministério Público. Portanto, os testes estatísticos, nesses casos, foram feitos utilizando os números destas duas grandezas: despesa e quantitativo. Esse método, porém, não apresenta distorção que comprometa os resultados, haja vista que os elementos analisados no estudo de caso da Câmara dos Deputados indicaram que, uma vez eliminado os efeitos inflacionários, a variação da despesa com mão-de-obra terceirizada reflete a variação do quantitativo de empregados terceirizados.

2 PANORAMA GERAL DA TERCEIRIZAÇÃO

2.1 Breve histórico da terceirização

A prática da terceirização, assim entendida como a transferência a terceiros de atividades acessórias do processo produtivo das empresas, teria surgido nos Estados Unidos durante a Segunda Guerra Mundial, notadamente na indústria bélica, em decorrência da grande demanda por armamentos. Ainda no século XX, nas décadas de 50 e 60, a técnica teria sido introduzida no Brasil, por meio das empresas do setor automobilístico (Ramos, 2001, p. 48-49).

Atualmente, a terceirização está mais associada ao fenômeno da globalização da economia, marcada pela presença de grandes empresas multinacionais e por uma acirrada disputa por mercados consumidores. Nesse contexto, a busca por maior eficiência e a redução dos custos de produção têm sido fatores determinantes para as empresas na manutenção ou na conquista de novos mercados. Assim, ganha espaço o modelo empresarial baseado na racionalização do processo de produção e na redução da estrutura administrativa e de estoque, com a utilização de novas técnicas de produção e de administração, nas quais se insere a terceirização de atividades secundárias. Os avanços tecnológicos nas áreas de produção, transporte e comunicação têm contribuído para impulsionar a aplicação desse modelo no ambiente econômico presente (Ramos, 2001, p. 32 a 39).

Para Marques e Abud (2007, p. 24), a terceirização é a transferência da produção de bens ou serviços para outra empresa ou pessoa. Essa descentralização das atividades da empresa, segundo Marques e Abud, “decorre da necessidade de especialização e aperfeiçoamento das atividades, da redução de custos e do desenvolvimento de novas técnicas de administração para melhor gestão de negócios e aumento de produtividade”.

Na administração pública, a terceirização também está associada à eficiência e economia de recursos, refletindo as mudanças que acontecem na sociedade. O crescimento do Estado e das despesas públicas, na segunda metade do século passado, foi apontado como a causa dos principais males econômicos: inflação, estagnação e desemprego. A partir da década de 1980, são implementadas reformas com o objetivo de reduzir o tamanho do Estado, diminuindo sua presença em atividades econômicas, sobretudo por meio de privatização de empresas estatais e da concessão de serviços públicos à iniciativa privada. No esteio da desestatização, ganha impulso a terceirização na administração pública, caracterizada pela contratação

de empresas privadas para a prestação de serviços, em substituição à execução direta por parte do setor público (Ramos, 2001, p. 39 a 47).

No Brasil, o debate sobre a necessidade de reforma do Estado foi intenso na primeira metade da década de 1990, quando as experiências dos países mais desenvolvidos já permitiam notar que nem sempre a retirada do Estado das atividades produtivas acarretava uma redução no tamanho do Estado, mas tão-somente uma mudança em suas prioridades (Rezende, 2006, p.30 a 35).

2.2 Terceirização na Administração Pública brasileira

O Decreto-Lei nº 200/1967 é apontado como marco legal da descentralização e flexibilidade da administração pública brasileira. Instituído durante o regime militar, o Decreto visava reduzir a burocracia estatal e o crescimento desmesurado do Estado. De acordo com o art. 10 do Decreto, “a execução das atividades da Administração Federal deverá ser amplamente descentralizada”, inclusive para a órbita privada, mediante contratos ou concessões (inciso “c” do § 1º). As décadas seguintes ao Decreto, no entanto, foram marcadas pela expansão da atuação do Estado na atividade produtiva do país, pela excessiva regulamentação da economia e pela forte proteção do mercado interno.

A Constituição Federal de 1988 veio consagrar o princípio da livre concorrência na economia, baseada na livre iniciativa (art. 170), e estabelecer que “a exploração direta de atividade econômica pelo Estado só será permitida quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo” (art. 173). No entanto, o mercado continuou fortemente regulado e protegido pelo Estado. Além do mais, nas atividades econômicas em que já atuava, o Estado continuou presente; pelo menos até o início da década de 1990, quando foi iniciado o Programa Nacional de Desestatização, no governo de Fernando Collor de Mello. O momento vivido pelo país era de crise política agregada à crise econômica persistente, até que, em 1994, no governo Itamar Franco, foi implantado o Plano Real, que propiciou a estabilização monetária. Em seguida (1995), já no governo Fernando Henrique Cardoso, foi aprovado e implantado o Plano Diretor da Reforma do Estado.

A reforma prevista no Plano Diretor visava solucionar quatro problemas: delimitar o tamanho do Estado, redefinir o papel regulador do Estado, recuperar a capacidade financeira e administrativa do governo e assegurar a governabilidade. Na delimitação do tamanho do Estado estavam previstas ações envolvendo a privatização de empresas estatais e a terceirização

das atividades consideradas auxiliares ou de apoio, como os serviços de limpeza, vigilância, transporte, copeiragem, serviços técnicos de informática e processamento de dados e outros. Segundo o Plano Diretor, esses serviços deveriam em princípio ser terceirizados, ou seja, contratados com terceiros, mediante licitação pública, pois, sendo serviços de mercado, passariam a ser realizados competitivamente, com substancial economia para o setor público (Pereira, 1997, p. 6, 21 e 28).

O Plano de Reforma do Estado também propôs uma nova política de recursos humanos. Pela nova política, o recrutamento de novos servidores seria orientado para a priorização do provimento de cargos nas áreas de formulação de políticas e nas funções típicas de Estado, evitando-se o preenchimento de vagas para atividades de menor qualificação e em áreas de apoio administrativo (Brasil, 1997, p. 46). A principal justificativa era que o avanço da informatização e a revisão de rotinas e procedimentos em algumas atividades permitiam a extinção de cargos ou exigiam a reestruturação de atribuições.

O crescimento da terceirização no setor público brasileiro foi notado por Vieira (2006, p. 119), ao reconhecer que, embora já fosse possível desde 1967, com o Decreto-Lei nº 200, a terceirização cresceu mais rapidamente na década de 1990, após a aprovação do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. A nova política de recursos humanos também mereceu a atenção da autora. Vieira comenta que o Plano teve como política de pessoal a criação de novas carreiras de nível superior e a extinção de cargos de nível médio e intermediário, sendo que a demanda pelos serviços inerentes aos cargos extintos passou a ser suprida por meio de contratos de terceirização.

O avanço da terceirização na administração pública foi alvo de críticas dos doutrinadores do direito administrativo. Di Pietro (2002, p. 177-178) faz ressalva às contratações de serviços envolvendo a alocação de mão-de-obra. Segundo ela, tais contratos são celebrados como sendo de prestação de serviços técnicos especializados, de modo a assegurar uma aparência de legalidade, quando, na realidade, não há a prestação de serviços por parte da empresa contratada, que se limita apenas a fornecer mão-de-obra para o Estado. Para Di Pietro, esses contratos são manifestamente ilegais, por corresponderem a uma falsa terceirização, com a intenção de burlar a exigência constitucional de concurso público, favorecendo o apadrinhamento político e contrariando o interesse público.

Com o fim do governo de Fernando Henrique Cardoso, o Poder Executivo Federal passou a ser chefiado, a partir de 2003, por Luiz Inácio Lula da Silva. Desde então, o governo

tem propalado uma nova política de pessoal, que prevê a contratação de mais servidores, através de concursos públicos, para reduzir a utilização de mão-de-obra terceirizada.

2.2.1 Terceirização de mão-de-obra: legislação e literatura

A Lei nº 8.666/1993, que estabelece normas gerais sobre licitações e contratos administrativos, determina que a contratação de serviços (e obras) com terceiros serão, em regra, precedidas de licitação (art. 2º). A Lei de Licitações e Contratos define serviço como “toda atividade destinada a obter determinada utilidade de interesse para a Administração”. Entre os exemplos listados na lei estão os serviços de conservação, manutenção, operação e transporte (art. 6º, inciso II).

No âmbito da administração pública federal (administração direta, autárquica e fundacional), o Decreto nº 2.271/1997 estabelece que poderão ser objeto de execução indireta as atividades materiais acessórias, instrumentais ou complementares. O decreto ainda determina que seja dada preferência à execução indireta das atividades de conservação, limpeza, segurança, vigilância, transportes, informática, copeiragem, recepção, reprografia, telecomunicações e manutenção de prédios, equipamentos e instalações (art. 1º). A contratação desses serviços executados de forma contínua foi disciplinada pela Instrução Normativa/MARE nº 18/1997, revogada e substituída pela Instrução Normativa nº 2/2008, da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. A Instrução Normativa revogada previa a contratação baseada em unidade de medida definida em número de postos de serviço, mas com apuração do custo do homem-mês.

Não há na legislação citada, referência ao termo “terceirização de mão-de-obra”, mas à expressão “alocação de mão-de-obra” (IN/MARE nº 18/1997, Anexo II, subitem 1.1) em contratos de prestação de serviços. Na realidade, o Decreto nº 2.271/1997 até veda que o objeto contratual seja caracterizado exclusivamente como fornecimento de mão-de-obra (art. 4º, inciso II).

Fazendo referência aos contratos de serviços terceirizados, Vieira (2006, p. 123) define que “a terceirização é um modelo de gestão em que a Administração contrata os serviços de terceiros (particulares), não podendo ser confundida com contratação de mão-de-obra”. Vieira reafirma (p. 125-126) que terceirização de serviços não significa contratação de mão-de-obra. A autora rejeita o conceito de que terceirizar significa simplesmente contratar mão-de-obra para executar tarefas definidas. Na realidade, afirma Vieira, terceirizam-se os servi-

ços, a serem prestados com profissionalismo pela empresa contratada. Contudo, Vieira admite que a contratação de alguns serviços implica a alocação de mão-de-obra nas dependências da contratante. Nesses casos, a autora adverte (p. 126) que é importante que a instituição saiba conviver de forma harmoniosa com a mão-de-obra agregada ao seu ambiente de trabalho.

O Manual Técnico de Orçamento⁴ ensina que serão classificadas como Locação de Mão-de-Obra, denominação encontrada na classificação orçamentária por elemento de despesa, as “despesas com prestação de serviços por pessoas jurídicas para órgãos públicos, tais como limpeza e higiene, vigilância ostensiva e outros, nos casos em que o contrato especifique o quantitativo físico do pessoal a ser utilizado”. A esses contratos de locação de mão-de-obra, que quantifica o número de empregados para a prestação dos serviços, convencionou-se qualificá-los com a denominação “terceirização de mão-de-obra”. A expressão terceirização de mão-de-obra acabou sendo incorporada ao texto da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal). De acordo com a LRF, “os valores dos contratos de terceirização de mão-de-obra que se referem à substituição de servidores e empregados públicos serão contabilizados como ‘Outras Despesas de Pessoal’” (art. 18, § 1º). Nesse sentido, foi incorporada ao MTO a classificação referente ao elemento de despesa “34 – Outras Despesas de Pessoal decorrentes de Contratos de Terceirização”.

Com o advento da Instrução Normativa/SLTI nº 2, de 30 de abril de 2008, a classificação da despesa como Locação de Mão-de-Obra pode sofrer alteração. A Instrução Normativa determina que, na contratação de serviços continuados, seja adotada unidade de medida que permita a mensuração dos resultados. Assim, o pagamento da contratada não será baseado na quantidade de horas de serviços ou em postos de trabalho (art. 11), como permitia a IN/MARE nº 18/1997. Apesar da exceção prevista no § 1º do art. 11 – contratação por postos de trabalho ou quantidade de horas de serviços quanto for inviável a adoção de critério de aferição dos resultados –, a nova IN veda à Administração fixar nos editais de licitação o quantitativo de mão-de-obra a ser utilizado na prestação do serviço (art. 20, inciso I).

No que se refere ao acompanhamento e à fiscalização da execução dos contratos, as mudanças talvez não sejam extremas, haja vista que a IN nº 2/2008 também prevê a mensuração dos “recursos humanos empregados, em função da quantidade e da formação profissional

⁴ O MTO contém instruções sobre o processo orçamentário da União, e é atualizado anualmente por meio de Portaria da Secretaria de Orçamento Federal do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, no uso das atribuições previstas no Decreto nº 6.081/2007, Anexo I, art. 16, inciso III.

exigidas” (art. 34, inciso II). Assim como a anterior, a nova IN exige a “fiscalização do cumprimento das obrigações trabalhistas e sociais nas contratações continuadas com dedicação exclusiva dos trabalhadores da contratada” (art. 34, § 5º).

2.2.2 Súmula 331 do Tribunal Superior do Trabalho (TST) e outros atos

A ausência de uma legislação específica e abrangente que regulasse a terceirização de mão-de-obra no setor público e no setor privado levou o Tribunal Superior do Trabalho a firmar jurisprudência sobre o assunto. De acordo com Ramos (2001, p. 64), o Enunciado nº 331, de 17/12/1993, “tem assumido uma certa feição de lei, traçando os limites da terceirização lícita”. O Enunciado afirma que é ilegal a contratação de trabalhadores por empresa interposta, ficando configurado o vínculo empregatício diretamente com o tomador dos serviços, salvo no caso de contratação de trabalho temporário e nas seguintes situações: contratação de serviços de vigilância, serviços de conservação e limpeza, e serviços especializados ligados à atividade-meio do tomador, desde que inexistam a personalidade e a subordinação direta. O Enunciado também ressalva que não gera vínculo de emprego com os órgãos da administração pública a contratação ilegal de trabalhadores, por meio de empresa interposta. No entanto, o Enunciado não livrou os órgãos da administração pública da responsabilidade subsidiária quanto ao inadimplemento das obrigações trabalhistas por parte do empregador contratado.

Apesar de o Enunciado assegurar que a contratação de serviços especializados ligados à atividade-meio não gera vínculo empregatício com o tomador, Ramos (2001, p. 70) adverte que “a distinção entre atividade-meio e atividade-fim longe está de ser objetiva, não constituindo pilar seguro para alicerçar a diferença entre terceirização lícita e ilícita”.

Ao cuidar da análise das contas do Governo da República referentes ao exercício de 2006, o Tribunal de Contas da União (Brasil, 2007, p. 62) comenta sobre a legalidade da terceirização na administração pública. O relatório do TCU reitera que a terceirização envolve a contratação de empresas para desenvolver atividades ligadas à área-meio, sem vínculo de subordinação com a Administração. Segundo o TCU, a terceirização que não atender a esses requisitos padece de irregularidade, pois viola o inciso II do art. 37 da Constituição Federal, o Decreto nº 2.271/1997 e a legislação trabalhista.

As lacunas na legislação trabalhistas aplicáveis à terceirização de mão-de-obra também motivaram a assinatura, em 05 de junho de 2003, do Termo de Conciliação Judicial, firmado entre o Ministério Público do Trabalho e a União. O Termo visa impedir a contratação,

por meio de cooperativas de mão-de-obra, de trabalhadores para a prestação de serviços ligados às suas atividades-fim ou meio, quando o trabalho demandar execução em estado de subordinação em relação ao tomador ou em relação ao fornecedor dos serviços, nas áreas de: limpeza e conservação; segurança, vigilância, portaria e recepção; copeiragem; reprografia; telefonia; manutenção de prédios, equipamentos, veículos e instalações; secretariado e secretariado executivo; auxiliar de escritório e auxiliar administrativo; *office boy* (contínuo); digitação; assessoria de imprensa e de relações públicas; motorista; ascensorista; enfermagem; agentes comunitários de saúde; e outros, sob a forma de terceirização sem previsão legal. O Termo aponta, entre outras justificativas para a sua adoção, o respeito ao princípio da legalidade por parte da administração pública, haja vista que a contratação de trabalhadores por meio das cooperativas de mão-de-obra estaria desvirtuando a aplicação das leis trabalhistas.

O crescimento desproporcional da terceirização de mão-de-obra, em relação à despesa com pessoal em alguns órgãos superiores do Poder Executivo Federal, mereceu o seguinte comentário do TCU, no relatório sobre as contas do governo, exercício de 2006 (Brasil, 2007, p. 67): “o Ministério Público do Trabalho tem firmado Termos de Compromisso de Ajustamento de Conduta a fim de que diversos órgãos e entidades cumpram o que consta do Enunciado 331/2004 do Tribunal Superior do Trabalho, que impõe, entre outras observações, a utilização da terceirização apenas para atividades meio”.

A implicação da terceirização nas relações de trabalho é assunto controverso e exige normas claras e consistentes. Nesse sentido, foi criada, em 2007, a Subcomissão Permanente da Terceirização, no âmbito da Comissão de Trabalho, Administração e Serviço Público, da Câmara dos Deputados, destinada a regulamentar a prestação de serviços terceirizados.

2.2.3 Pessoaalidade e subordinação na terceirização de mão de obra

Na terceirização que não representa mera intermediação de mão-de-obra é irrelevante ao tomador dos serviços a identidade do agente que desempenha a atividade, dado que o objetivo do contrato é a obtenção do resultado material especificado. Além do mais, na terceirização lícita, a empresa contratada deve dirigir os serviços diretamente, dando ordens aos empregados, submetendo-os ao seu poder disciplinar (Ramos, 2001, p. 66).

Marques e Abud (2007, p. 24) admitem que “o trabalhador terceirizado é empregado, contratado pela empresa prestadora de serviços para trabalhar para a empresa tomadora

dos serviços”. Entretanto, complementam, “o referido empregado está sujeito às ordens da empresa prestadora de mão-de-obra de quem recebe o seu pagamento”.

O Decreto nº 2.271/1997 veda a inclusão de dispositivo no contrato que permita a subordinação dos empregados da contratada à administração do órgão contratante (art. 4º, inciso IV). Ademais, a extinta Instrução Normativa/MARE nº 18/1997 já vedava que a Administração e seus representantes exercessem poder de mando sobre os empregados da contratada. A IN determinava à Administração reportar-se somente aos prepostos e responsáveis indicados pela empresa (subitem 6.2).

A pessoalidade e subordinação também são proibidas pela Instrução Normativa/SLTI nº 2/2008. O art. 10 da IN veda à Administração ou aos seus servidores praticar atos de ingerência na administração da contratada, como: direcionar a contratação de pessoas para trabalhar na empresa ou exercer o poder de mando sobre os empregados. A IN proíbe que os trabalhadores da contratada sejam considerados como colaboradores eventuais do órgão ou entidade contratante, especialmente para efeito de concessão de diárias e passagens. Assim como a anterior, a nova IN determina à Administração reportar-se somente aos prepostos e responsáveis indicados pela empresa, exceto – diz a nova norma – quando o objeto da contratação prever o atendimento direto, tais como nos serviços de recepção e apoio ao usuário.

A inobservância ao princípio da impessoalidade mereceu críticas de Fernandes (2002, p. 56). Fernandes condena as iniciativas de alguns dirigentes que indicam às contratadas as pessoas que essas devem contratar. Segundo ele, essas iniciativas “estão estabelecendo uma relação inusitada que compromete toda a imagem de probidade do serviço público, criando ‘hierarquias paralelas’ por vínculos não funcionais e promíscuos”. Fernandes recomenda cautela no uso da terceirização de mão-de-obra no âmbito da administração pública, haja vista que “o tema se presta à polêmica, pois incidem poderosas forças antagônicas sobre essa nova forma de desenvolver as atividades no âmbito do serviço público”.

Crítica mais contundente ao descumprimento da regra da impessoalidade na terceirização de mão-de-obra pela administração pública faz Maria Sylvia Zanella Di Pietro (in Ramos, 2001, p. 10). Di Pietro adverte que a terceirização na modalidade de fornecimento de mão-de-obra, “por sofrer bastante restrição pela jurisprudência trabalhista, com mais razão tem de ser vista com cautela no âmbito da Administração Pública”. Segundo Di Pietro, nos contratos de fornecimento de mão-de-obra, “aparecem os atributos da pessoalidade e subordinação na relação entre o pessoal da empresa contratada e o tomador de serviços, caracterizando verdadeira relação de emprego”. A situação, conclui, “favorece o nepotismo e apadrinha-

mento, como se verifica em situações em que muda a empresa prestadora de serviços, mas os empregados são os mesmos que prestavam serviços em nome da empresa anterior”.

2.2.4 Terceirização de mão de obra e os princípios da economicidade e da eficiência

O princípio da economicidade advém da leitura do art. 70 da Constituição Federal, que trata da fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta. O termo foi incorporado ao texto da Lei nº 8.666/1993 (sobre licitações e contratos, art. 15, inciso IV), bem como do Decreto nº 2.271/1997 (sobre contratação de serviços, art. 2º, inciso III). Para Ramos (2001, p. 143), o princípio da economicidade exige a aplicação de recursos de forma racional, para que os resultados coincidam com os fins almejados. Ramos entende que o princípio da economicidade está relacionado à eficiência na aplicação dos recursos públicos.

De acordo com Pereira (1997, p. 6, 21 e 28), a globalização exigiu que o Estado se tornasse mais barato e mais eficiente na realização de suas tarefas, para aliviar o seu custo sobre as empresas nacionais que concorrem internacionalmente. Assim, em decorrência do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, o princípio da eficiência na administração pública foi inserido na Constituição Federal (art. 37) em 1998, por meio da Emenda nº 19.

Segundo Gilberto Guerzoni Filho (Política de Pessoal em um Ambiente de Economia Estável, in *Gasto Público Eficiente*, 2006, p. 140), o objetivo da Reforma do Estado seria permitir a superação da administração burocrática através da implantação da administração gerencial, que enfatiza a eficiência e a qualidade na prestação de serviços públicos. O desenvolvimento de uma cultura gerencial na administração pública, segundo Guerzoni, teria inspiração na administração de empresas.

Para Fernandes (2002, p. 56 e 83), a terceirização de serviços constitui um instrumento de trabalho que pode e deve ser implementada com vantagens significativas para a administração pública, desde que adotada com cautela.

Ramos (2001, p. 161) constata que a terceirização seria um dos instrumentos utilizados pelo Poder Público na tentativa de implantar uma administração pública gerencial, afastando a administração burocrática e introduzindo o Estado em um quadro de modernidade, adequado às exigências da economia globalizada. Ramos, no entanto, registra (p. 152) que “na

busca de alternativas para a adequação dos gastos aos rígidos limites impostos, a terceirização surge como enganosa solução para o problema”⁵.

Vieira (2006, p. 126) demonstra certa preocupação com as conseqüências que as diferenças salariais, de horário e de benefícios da mão-de-obra terceirizada possam provocar no ambiente de trabalho e nas relações humanas. Para ela, é muito importante que a instituição saiba conviver de forma harmoniosa com essa mão-de-obra agregada, de forma que os serviços executados não sejam prejudicados ou interrompidos.

2.2.5 Responsabilidade subsidiária na terceirização de mão de obra

De acordo com a Súmula nº 331 do TST, “o inadimplemento das obrigações trabalhistas, por parte do empregador, implica na responsabilidade subsidiária do tomador dos serviços quanto àquelas obrigações”. Essa regra, referente à contratação de trabalhadores por meio de empresa interposta, é extensível aos órgãos da administração pública, apesar de conflitar com o disposto no art. 71 da Lei nº 8.666/1993. Com base no art. 71 da Lei de Licitações e Contratos (§ 1º), a inadimplência do contratado, com referência aos encargos trabalhistas, não transfere à administração pública a responsabilidade por seu pagamento. No entanto, reza a Lei (art. 71, § 2º) que “a Administração Pública responde solidariamente com o contratado pelos encargos previdenciários resultantes da execução do contrato”.

Ramos (2001, p. 151) afirma que a jurisprudência trabalhistas consagra a responsabilidade do Estado, apesar do disposto na Lei de Licitações e Contratos. Segundo Ramos, “a doutrina igualmente tem entendido que mesmo quando o contratante é o Poder Público, subsiste o dever de indenizar os trabalhadores diretamente envolvidos na execução do contrato, em caso de inadimplemento do devedor principal”. Assim, conclui Ramos, a responsabilização do Estado em caso de inadimplemento da contratada aumenta o potencial de risco aos cofres públicos, em decorrência da terceirização, e que esse risco deve ser ponderado pelo administrador público na decisão de terceirizar.

⁵ Referência aos limites de gastos com pessoal, impostos pela Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal).

2.2.6 Classificação orçamentária das despesas com terceirização de mão-de-obra

As instruções sobre a classificação orçamentária das despesas no âmbito do Governo Federal estão contidas no Manual Técnico de Orçamento (MTO), elaborado e atualizado anualmente pela Secretaria de Orçamento Federal (SOF) do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (Brasil, 2007). Essa atribuição decorre do art. 16, inciso III, do Anexo I do Decreto nº 6.081/2007, que trata da competência da SOF em “estabelecer as normas necessárias à elaboração e à implementação dos orçamentos federais”.

A classificação orçamentária a que se refere este tópico é quanto à Natureza da despesa, prevista nos arts. 12 e 13 da Lei nº 4.320/1964, e consolidada no Anexo II da Portaria Interministerial 163/2001 (Secretaria de Orçamento Federal e Secretaria do Tesouro Nacional), conforme citado em Giacomoni (2007, p. 105 a 116) e Brasil (2007, p. 37 a 52).

2.2.6.1 Locação de Mão-de-Obra

De acordo com o MTO, as “despesas com prestação de serviços por pessoas jurídicas para órgãos públicos, tais como limpeza e higiene, vigilância ostensiva e outros, nos casos em que o contrato especifique o quantitativo físico do pessoal a ser utilizado” são classificadas no Elemento de Despesa “37 – Locação de Mão-de-Obra” (Brasil, 2007, p. 48).

2.2.6.2 Outras Despesas de Pessoal decorrentes de Contratos de Terceirização

Com relação às “despesas relativas à mão-de-obra, constantes dos contratos de terceirização, classificáveis no grupo de despesa ‘1 - Pessoal e Encargos Sociais’, em obediência ao disposto no art. 18, § 1º, da Lei Complementar nº 101, de 2000”, o MTO indica o elemento de despesa “34 – Outras Despesas de Pessoal decorrentes de Contratos de Terceirização” (Brasil, 2007, p. 47). De acordo com a citada Lei Complementar (Lei de Responsabilidade fiscal), “os valores dos contratos de terceirização de mão-de-obra que se referem à substituição de servidores e empregados públicos serão contabilizados como ‘Outras Despesas de Pessoal’”.

2.2.6.3 Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica

Certos contratos de prestação de serviço, geralmente envolvendo manutenção de bens imóveis e instalações prediais, definem o quantitativo mínimo de empregados a serem alocados pela contratada, mas as despesas deles decorrentes não são classificadas no elemento de despesa “37 – Locação de Mão-de-Obra”, e sim no elemento “39 – Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica”⁶. De acordo com o MTO (Brasil, 2007, p. 48), classificam-se nesse elemento diversas “despesas decorrentes da prestação de serviços por pessoas jurídicas”.

2.2.6.4 Transferência a Organismos Internacionais

O relatório do TCU sobre as contas do Governo referentes ao ano de 2001 (Brasil, 2002, p. 248-251) mostrou que diversos órgãos e entidades da administração pública estavam utilizando acordos de cooperação técnica com organismos internacionais para suprir deficiências nos quadros de servidores.

O TCU identificou as despesas decorrentes desses acordos através da classificação orçamentária da despesa segundo a modalidade de aplicação. Até o ano de 2002, o código da modalidade de aplicação utilizada era 72, com a descrição “Transferências ao Exterior – Organismos Internacionais”, mas a partir de 2003 o código passou a ser 80, com a descrição “Transferências ao Exterior”.

Os elementos de despesa apurados pelo TCU foram os seguintes: “35 – Serviços de Consultoria”, “36 – Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Física” e “39 – Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica”.

De acordo com o MTO (Brasil, 2007, p. 48), o elemento de despesa “35 – Serviços de Consultoria” serve para classificar as “despesas decorrentes de contratos com pessoas físicas ou jurídicas, prestadoras de serviços nas áreas de consultorias técnicas ou auditorias financeiras ou jurídicas, ou assemelhadas”. O elemento “36 – Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Física” agrega “despesas decorrentes de serviços prestados por pessoa física pagos diretamente a esta” (Brasil, 2007, p. 48).

⁶ Neste trabalho, são apresentados elementos de contratos com essas características, mas somente no âmbito da Câmara dos Deputados, onde é possível identifica-los.

2.2.6.5 Classificação quanto ao sub-elemento de despesa

O MTO não indica os possíveis sub-elementos da classificação orçamentária quanto à Natureza da despesa aplicáveis à terceirização de mão-de-obra. Através do banco de dados Siga Brasil, disponibilizado na *internet* pelo Senado Federal, foi possível apurar os seguintes sub-elementos, utilizados na classificação da despesa, no ano de 2008: “01 – Apoio administrativo, técnico e operacional”, “02 – Limpeza e conservação”, “03 – Vigilância ostensiva”, “04 – Manutenção e conservação de bens imóveis”, “05 – Serviços de copa e cozinha”, “06 – Manutenção e Conservação de Bens Móveis”, “07 – Serviços de Brigada de Incêndio”, “08 – Apoio Administrativo – Menores-aprendizes” e “17 – Manutenção e conservação de máquinas e equipamentos”.

2.3 Estudos sobre Terceirização na Câmara dos Deputados

A terceirização na Câmara dos Deputados tem sido objeto de estudo sob enfoques diferenciados. O trabalho realizado por Lima (2001) buscou avaliar as vantagens e desvantagens da terceirização de serviços na área de eletrônica e de supervisão técnica em manutenção de edificações. O estudo apontou as seguintes vantagens da terceirização, por ordem de importância: facilita o acesso a profissionais atualizados e qualificados; propicia a melhoria dos serviços, em relação à qualidade e agilidade; facilita a obtenção de novas tecnologias; torna a administração dos serviços mais fácil; propicia melhor controle de custos; favorece que a Câmara concentre os seus recursos humanos na atividade fim. O estudo de Lima apontou como desvantagem da terceirização na Câmara as “dificuldades decorrentes de restrições sociais, econômicas e legais para que o serviço possa fluir de modo mais eficaz e eficiente”.

Outro estudo, feito por Ferreira (2002), teve como propósito responder as seguintes questões: Qual o nível de comprometimento afetivo dos trabalhadores terceirizados que prestam serviços da Câmara dos Deputados? Há diferença significativa de nível de comprometimento afetivo entre pessoal terceirizado e pessoal estatutário/CNE da Câmara dos Deputados? O estudo conclui que “os resultados encontrados demonstraram que os terceirizados da Câmara têm um alto padrão de comprometimento organizacional afetivo”, e que não há diferença significativa em relação ao nível de comprometimento afetivo do pessoal estatutário/CNE.

O trabalho elaborado por Muller (2004) “procurou investigar o universo das relações desenvolvidas entre os trabalhadores contratados por terceirização e a administração da

Câmara dos Deputados”, esperando comprovar a “existência de elementos que pudessem caracterizar uma relação de emprego entre a Câmara e os trabalhadores terceirizados”. A pesquisa conclui pela existência de relação de emprego entre a Câmara e uma parte dos trabalhadores das empresas terceirizadas, pois estão presentes os elementos que caracterizam a relação de emprego: a pessoalidade, a onerosidade, a não-eventualidade e a subordinação.

3 TERCEIRIZAÇÃO DE MÃO-DE-OBRA NO GOVERNO FEDERAL⁷

Neste capítulo são apresentados os dados referentes à evolução das despesas liquidadas pertencentes às rubricas orçamentárias que guardam relação com a terceirização de mão-de-obra nos três Poderes da União, bem como no Ministério Público. Também são demonstrados os quantitativos de pessoal civil ativo, cuja variação percentual acumulada ao decorrer dos anos é comparada com a variação das despesas com terceirização de mão-de-obra.

3.1 Poder Executivo

Entre os objetivos da política de pessoal propalada desde 2003 pelo Executivo Federal⁸ consta a contratação de mais servidores, através de concursos públicos, para reduzir a utilização de mão-de-obra terceirizada. De fato, a terceirização foi procedimento largamente utilizado pelo governo anterior⁹, tendo sido uma das áreas temáticas em destaque – “Terceirização na Administração Pública” – no relatório do TCU sobre as contas do Governo referentes ao ano de 2001 (Brasil, 2002, p. 239-258). De acordo com o relatório, a administração pública vinha adotando a terceirização de mão-de-obra como forma de reduzir os quadros de servidores na realização de suas atividades. Agora, resta analisar se a atual política de contratação de mais servidores públicos está, de fato, reduzindo a terceirização de mão-de-obra.

3.1.1 Quantitativos de servidores

Os dados da Tabela 1 foram extraídos do Boletim Estatístico de Pessoal (Brasil, 2008, p. 29-30 e 38) e incluem os servidores civis ativos da administração direta, das autarquias, incluindo o Banco Central do Brasil, e das fundações. Os números mostram que, no período de 1998 a 2007, aumentou quase 20% o quantitativo de servidores ocupantes de cargos que exigem nível de escolaridade superior; no mesmo período, o quantitativo de servido-

⁷ A expressão Governo Federal utilizada neste trabalho equivale à União (Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, e Ministério Público da União), conforme definido no art 1º, § 3º, inciso I, da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal) e no art. 2º da Constituição Federal.

⁸ Chefiado por Luiz Inácio Lula da Silva, do Partido dos Trabalhadores.

⁹ Chefiado por Fernando Henrique Cardoso, do Partido da Social Democracia Brasileira.

res que ocupam cargos que não exigem formação superior diminuiu aproximadamente 6%. O aumento do número total de servidores foi próximo de 3%.

Tabela 1 – Quantitativos de Servidores Civis Ativos do Poder Executivo Federal (1998 a 2007).

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Superior	177.694	180.873	180.098	178.389	182.963	177.434	188.171	192.465	207.719	213.009
Demais	340.760	320.698	311.467	311.462	307.453	313.314	315.591	321.122	325.497	320.491
Soma	518.454	501.571	491.565	489.851	490.416	490.748	503.762	513.587	533.216	533.500

Fonte: Boletim Estatístico de Pessoal.

Os números revelam ainda que, de 1998 a 2001, houve queda contínua do quantitativo de pessoal ativo no Executivo, com redução média anual de 9.534 servidores. Em 2002 e 2003, os quantitativos mantiveram-se praticamente estáveis. Porém, a partir de 2004, a tendência é invertida com a reposição constante de pessoal, ao ritmo médio anual de 10.688 servidores, de modo que o quantitativo de 2007 já superava o de 2003 em 42.752 servidores, confirmando a mudança anunciada na política de pessoal do Executivo Federal. Os dados do Boletim Estatístico de Pessoal¹⁰, referentes ao preenchimento de vagas por concursos públicos, indicam que a média anual de ingresso de servidores no Executivo subiu de 3.363 (1998 a 2003) para 15.657 (2004 a 2007). Importa registrar que, dos 82.800 novos servidores que ingressaram no Executivo desde 1998, nada menos que 62,8% ocuparam cargos de nível superior. Esse percentual é bem maior que o verificado no ano de 1995, que foi de apenas 39,2%.

3.1.2 Despesa com locação de mão-de-obra e com substituição de servidores

Como não há dados tabulados disponíveis sobre os quantitativos de empregados terceirizados no Executivo Federal, a alternativa é analisar a evolução dos gastos com mão-de-obra terceirizada. Os valores constantes da Tabela 2 foram obtidos nos bancos de dados “Orçamento Brasil” e “Siga Brasil”, disponibilizados na *internet* pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, respectivamente. Os dados correspondem aos valores liquidados, atualizados em relação a 2007, registrados pelos órgãos da administração direta, pelas autarquias, incluindo o Banco Central do Brasil, e pelas fundações, no elemento de despesa “37 – Locação de Mão-de-obra”, bem como no elemento “34 – Outras Despesas de Pessoal decorrentes

¹⁰ Brasil (2008, p. 77-81)

de Contratos de Terceirização”¹¹, que caracteriza a substituição de servidores públicos por mão-de-obra terceirizada.

Tabela 2 – Despesa Anual do Poder Executivo Federal com Locação de Mão-de-obra e com Outras Despesas de Pessoal decorrentes de Contratos de Terceirização (1998 a 2007).

	Em milhões de Reais									
	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
37-Locação	1.181,8	1.040,4	997,5	1.041,2	911,0	983,9	1.140,6	1.439,1	1.618,5	1.899,0
34-Outras	-	-	-	-	115,2	65,2	12,0	13,2	14,4	0,0
Soma	1.181,8	1.040,4	997,5	1.041,2	1.026,1	1.049,1	1.152,6	1.452,3	1.632,9	1.899,0

Fonte: Orçamento Brasil e Siga Brasil.

O comportamento das despesas com “Locação de Mão-de-obra”, que apresenta queda até 2002 e aumento constante a partir de 2003, é muito parecido com a evolução do quantitativo de pessoal, demonstrado na Tabela 1. As “Outras Despesas de Pessoal decorrentes de Contratos de Terceirização” tiveram significativa redução em 2003 e 2004, apresentaram incremento real em 2005 e 2006 e desapareceram completamente em 2007.

Somente com os dados da Tabela 2 não é possível afirmar que o discurso do governo sobre a redução de terceirizados condiz com a realidade dos números, pois o que se vê são gastos crescentes no período 2002-2007. As únicas reduções verificadas nos gastos do Poder Executivo ocorreram no período do governo anterior. A partir de 2003, as despesas passaram a crescer com intensidade, de forma que o valor alcançado em 2007 supera em 60,7% o de 1998. Comparando-se os números de 2007 com os de 2002, verifica-se que o incremento real da despesa no período foi de mais de 85%.

3.1.3 Despesa com transferências para organismos internacionais

Segundo o relatório do TCU sobre as contas do Governo, referentes ao exercício de 2001 (Brasil, 2002, p. 248-251), vários órgãos e entidades da administração pública utilizavam acordos de cooperação técnica com organismos internacionais para suprir deficiências nos quadros de servidores mais qualificados, causadas por políticas de recursos humanos restritivas. No âmbito do Poder Executivo, o relatório apontou os elementos de despesa “35 – Serviços de Consultoria”, “36 – Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Física” e “39 – Outros

¹¹ Classificação decorrente do art. 18, § 1º, da LRF (Lei Complementar nº 101/2000).

Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica” utilizados na classificação das transferências aos referidos organismos, sob a modalidade de aplicação “Transferências ao Exterior”¹².

Os valores referentes às despesas do Poder Executivo com transferências a organismos internacionais estão demonstrados na Tabela 3. Os números foram obtidos nos bancos de dados “Orçamento Brasil” e “Siga Brasil”, e foram filtrados com base na mesma modalidade de aplicação e mesmos elementos de despesa indicados no relatório do TCU.

De modo geral, os números da Tabela 3 apresentam oscilações em todos os elementos de despesa, sem indicar uma tendência clara de redução ou de crescimento da despesa.

Tabela 3 – Despesa Anual do Poder Executivo Federal com Transferências para Organismos Internacionais, registradas nos Elementos de Despesa “Serviços de Consultoria”, “Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Física” e “Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica” (1998 a 2007).

Em milhões de Reais				
Ano	35-Consultoria	36-P. Física	39-P. Jurídica	Total
1998	5,08	4,29	126,29	135,66
1999	6,51	4,09	179,52	190,13
2000	22,70	7,97	244,45	275,12
2001	33,45	7,19	348,60	389,24
2002	22,47	4,00	273,82	300,29
2003	9,19	2,20	287,19	298,58
2004	21,09	3,84	230,49	255,41
2005	12,79	2,57	372,13	387,49
2006	7,47	5,32	287,75	300,54
2007	11,45	0,64	338,38	350,47

Fonte: Orçamento Brasil e Siga Brasil.

De acordo com o relatório do TCU (Brasil, 2002, p. 243), a administração direta do governo contava, em 2001, com 6.137 agentes contratados com organismos internacionais. Tomando-se o total da despesa naquele ano, chega-se ao valor de R\$ 5.285,00 (atualizado em relação a 2007), como sendo a despesa média mensal gasta com cada agente.

3.1.4 Análise dos dados do Poder Executivo

É praticamente impossível comparar os quantitativos de servidores do Executivo com os de empregados terceirizados. Ainda que os dados referentes aos quantitativos de ser-

¹² Até o ano de 2002, o código era 72, com a descrição “Transferências ao Exterior – Organismos Internacionais”, mas a partir de 2003 o código passou a ser 80, com a descrição “Transferências ao Exterior”.

vidores públicos ativos sejam conhecidos, não há como confrontá-los com os quantitativos de terceirizados, cujos números não são divulgados oficialmente, e os números por vezes divulgados são conflitantes.

O relatório do TCU (Brasil, 2002, p. 243), que tratou com destaque a situação da terceirização na Administração Federal, não informa o número de empregados terceirizados, mas cita a quantidade de postos de trabalho¹³ contratados. De acordo com o relatório, a administração direta do governo contava, no ano de 2001, com pelo menos 25.930 postos de trabalho terceirizados, compreendendo serviços de vigilância, limpeza e conservação, auxiliares e apoio administrativo, informática, manutenção predial e outros, incluindo as consultorias e os serviços técnicos especializados prestados pelos 6.137 agentes contratados com organismos internacionais.

Em 08/10/2007, notícia publicada no jornal O Estado de S. Paulo¹⁴ fornecia uma pista sobre a situação da terceirização de mão-de-obra no final do ano de 2002, no Executivo:

De acordo com a assessoria do Planejamento, o governo Lula herdou 33.125 terceirizados e está realizando concursos para substituí-los por um quadro de servidores permanentes. Ainda segundo a mesma fonte, em 2006 houve em torno de 10 mil dessas substituições – em 2007 estão previstas 13,5 mil e em 2008 serão feitas as restantes.

Em 04/08/2008, o jornal Correio Braziliense¹⁵ publicou a seguinte informação sobre o atual quantitativo de terceirizados em situação irregular:

Tema de discussão dentro do governo federal desde 2003, a substituição dos terceirizados por concursados ganhou mais um capítulo na semana passada. Oito meses após assinar um termo de conciliação judicial com o Ministério Público do Trabalho (MPT), o Ministério do Planejamento finalmente concluiu o mapeamento da terceirização. Segundo o levantamento feito com os órgãos da administração direta, as autarquias e as fundações, ... há, atualmente, 34.165 trabalhadores contratados irregularmente no serviço público federal ...

Das 34.165 contratações irregulares, 12.407 estão na administração direta, 7.301 nas autarquias, 6.429 nas empresas estatais e 8.028 nas fundações ...

Desde 2003, mais de 32 mil terceirizados já foram substituídos pela União ...

¹³ A Instrução Normativa nº 2/2008 (art. 11) da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão faz referência a posto de trabalho como unidade de medida de serviço continuado.

¹⁴ Nacional, Fernando Dantas, p. A4: *Lula infla quadro de servidores, mas não reduz gasto com terceirização*.

¹⁵ Economia, Mariana Flores, p. 10: *A distribuição dos irregulares*.

O primeiro passo para a troca foi acabar com as ilegalidades nos contratos com entidades internacionais. Até cinco atrás existiam 10 mil trabalhadores brasileiros contratados via organismos internacionais atuando no governo federal, uma forma de mascarar a necessidade de concurso público. Agora, sobraram menos de 300 contratados pelo processo de cooperação técnica ...

Sobre a informação referente ao ano de 2002, publicada no jornal O Estado de São Paulo, é provável que o quantitativo noticiado de 33.125 empregados terceirizados tenha sido subestimado. Tendo como parâmetro os números encontrados na análise dos dados sobre a terceirização de mão-de-obra na Câmara dos Deputados¹⁶, era de se esperar que o cálculo do custo médio mensal de cada empregado terceirizado do Poder Executivo resultasse num valor entre R\$ 2.100,00 e R\$ 2.400,00 (já atualizado em relação a 2007). Entretanto, o valor resultante foi de R\$ 2.581,00. Esse valor foi obtido dividindo-se a soma dos gastos registrados em 2002 pelo Poder Executivo nos elementos de despesa “37 – Locação de Mão-de-obra” e “34 – Outras Despesas de Pessoal decorrentes de Contratos de Terceirização” (R\$ 1.026,1 Milhões, conforme Tabela 2) pelo quantitativo de empregados (33.125) e pelo número de meses (12).

Sobre os dados referentes ao ano de 2008, publicados no jornal Correio Braziliense, só há menção ao número de terceirizados contratados de forma irregular. De acordo com a notícia, o quantitativo de terceirizados irregulares no Executivo Federal soma 27.736, sem contar os empregados terceirizados contratados pelas empresas estatais. Não há na publicação qualquer referência ao número de trabalhadores terceirizados prestando serviço por meio de empresas legalmente contratadas¹⁷ pelo Poder Executivo.

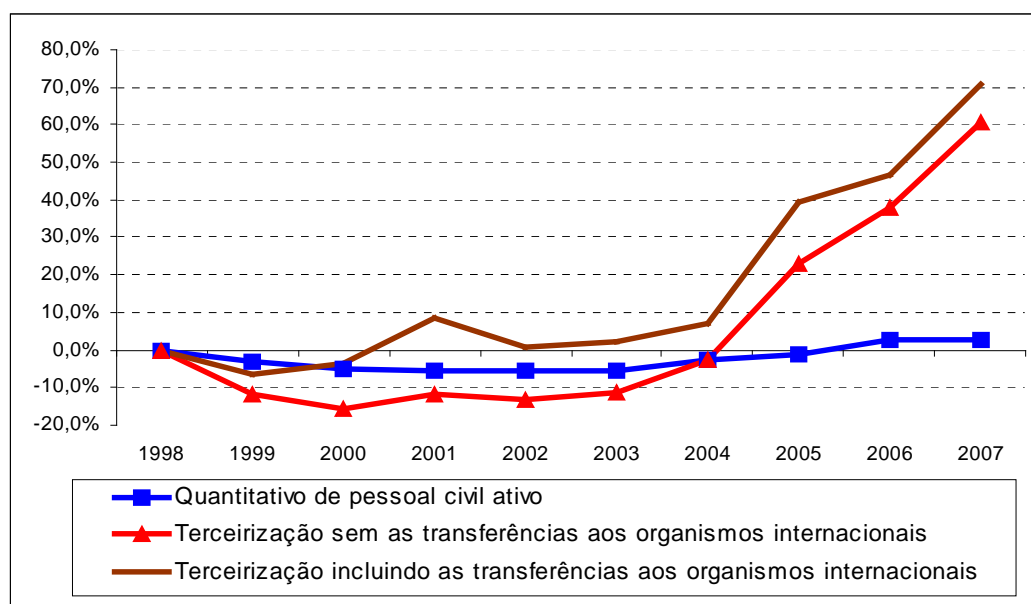
No tocante aos empregados contratados por meio de organismos internacionais, o quantitativo informado na matéria jornalística do jornal Correio Braziliense (10.000 trabalhadores) é bastante superior ao divulgado no relatório do TCU (6.137 agentes).

Independentemente do quantitativo de empregados terceirizados ao final de 2002, o Gráfico 1 mostra que não houve redução nas despesas com terceirização de mão-de-obra no Poder Executivo.

¹⁶ Conforme Tabela 16 (Capítulo 4), os custos médios mensais por empregado terceirizado na Câmara dos Deputados foram de R\$ 2.373,00 em 2001, R\$ 2.178,00 em 2002 e de R\$ 2.414,00 em 2003.

¹⁷ A publicação informa que atende à legislação a contratação de “trabalhadores que atuem em atividades de conservação, limpeza, segurança, vigilância, transportes, informática, copeiragem recepção, reprografia, telecomunicações e manutenção de prédios, equipamentos e instalações”.

Gráfico 1 – Variação Percentual Acumulada do Quantitativo de Pessoal Civil Ativo e da Despesa Anual com Terceirização de Mão-de-obra, do Poder Executivo (1998 a 2007).



Apesar do aumento do quantitativo de pessoal (Tabela 1), do fim das “Outras Despesas de Pessoal decorrentes de Contratos de Terceirização” (elemento 34, conforme Tabela 2) e das oscilações nos valores que representam os contratos com organismos internacionais (Tabela 3), a tendência, a partir de 2003, é de expansão das despesas com terceirização, puxadas pela “Locação de Mão-de-obra” (elemento 37).

Era de se esperar que o resultado dos esforços do Executivo mostrasse gastos decrescentes com a terceirização de mão-de-obra, contrapondo a elevação do quantitativo de servidores civis ativos. No entanto, os dados comparados revelam outra realidade, fazendo parecer que o aumento do quantitativo de servidores, sobretudo em cargos de nível superior, pode ter gerado uma demanda por serviços de apoio, que acabou sendo suprida por meio de contratos de locação de mão-de-obra.

3.2 Poder Judiciário

Os órgãos do Poder Judiciário que integram o orçamento da União são: Supremo Tribunal Federal (STF), Superior Tribunal de Justiça (STJ), Justiça Federal, Justiça Militar, Justiça do Trabalho, Justiça Eleitoral e Justiça do Distrito Federal e Territórios. Os dados foram extraídos das fontes já apontadas: Boletim Estatístico de Pessoal (Brasil, 2008, p. 29-30 e 38) e bancos de dados “Orçamento Brasil” e “Siga Brasil”. Os quantitativos (Tabela 4) corres-

pondem aos servidores ativos. Os valores monetários (Tabela 5) referem-se às despesas liquidadas, atualizados em relação a 2007, registradas nos elementos “37 – Locação de Mão-de-obra” e “34 – Outras Despesas de Pessoal decorrentes de Contratos de Terceirização”. Não houve registro de despesa referente a acordo de cooperação com organismos internacionais.

Tabela 4 – Quantitativos de Servidores Ativos do Poder Judiciário Federal (1998 a 2007).

1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
76.207	79.677	80.932	80.899	81.716	82.057	83.117	87.515	91.025	93.341

Fonte: Boletim Estatístico de Pessoal.

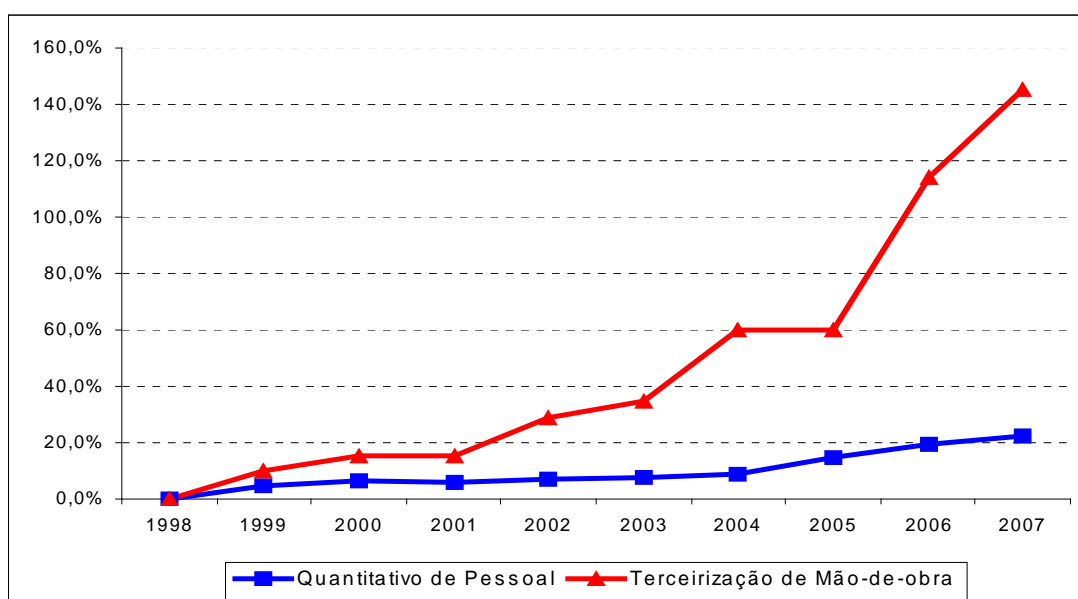
Tabela 5 – Despesa Anual do Poder Judiciário Federal com Locação de Mão-de-obra e com Outras Despesas de Pessoal decorrentes de Contratos de Terceirização (1998 a 2007).

	Em milhões de Reais									
	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
37-Locação	125,57	138,41	144,97	144,56	153,89	165,60	200,59	200,56	268,89	307,57
34-Outras	-	-	-	-	7,74	3,49	0,25	0,58	0,35	0,40
Soma	125,57	138,41	144,97	144,56	161,62	169,10	200,84	201,13	269,24	307,97

Fonte: Orçamento Brasil e Siga Brasil.

O Gráfico 2 apresenta a variação acumulada do quantitativo de pessoal ativo (Tabela 4) e da soma das despesas com “Locação de Mão-de-obra” e “Outras Despesas de Pessoal” (Tabela 5). Observa-se que, tal qual o Executivo, o gasto com terceirização de mão-de-obra no Judiciário cresce enquanto aumenta a quantidade de servidores ativos.

Gráfico 2 – Variação Percentual Acumulada do Quantitativo de Pessoal Ativo e da Despesa Anual com Terceirização de Mão-de-obra, do Poder Judiciário (1998 a 2007).



3.3 Poder Legislativo

As fontes dos dados referentes ao Legislativo Federal (Câmara dos Deputados, Senado Federal e Tribunal de Contas da União) são as mesmas do Executivo e do Judiciário, e estão demonstrados nas Tabelas 6 e 7. O quantitativo de servidores ativos do Poder Legislativo inclui os ocupantes de cargos do quadro efetivo, bem como os ocupantes de cargos comissionados, de livre provimento. Na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, os ocupantes de cargos comissionados representam a maioria dos servidores ativos.

Assim como o Executivo, o Legislativo registrou despesas decorrentes de acordos com organismos internacionais, mas somente nos exercícios de 2003 a 2006, e apenas nos elementos de despesa “35 – Serviços de Consultoria” e “39 – Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica”. Os valores atualizados dessas despesas somaram R\$ 1,4 milhão em 2003, subiram para R\$ 12,5 milhões em 2004, chegou a R\$ 23,0 milhões em 2005, mas caíram para R\$ 4,5 milhões em 2006.

Tabela 6 – Quantitativos de Servidores Ativos do Poder Legislativo Federal (1998 a 2007).

1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
18.787	21.343	19.458	19.889	20.501	22.906	23.369	26.441	27.238	24.521

Fonte: Boletim Estatístico de Pessoal.

Tabela 7 – Despesa Anual do Poder Legislativo Federal com Locação de Mão-de-obra e com Outras Despesas de Pessoal decorrentes de Contratos de Terceirização (1998 a 2007).

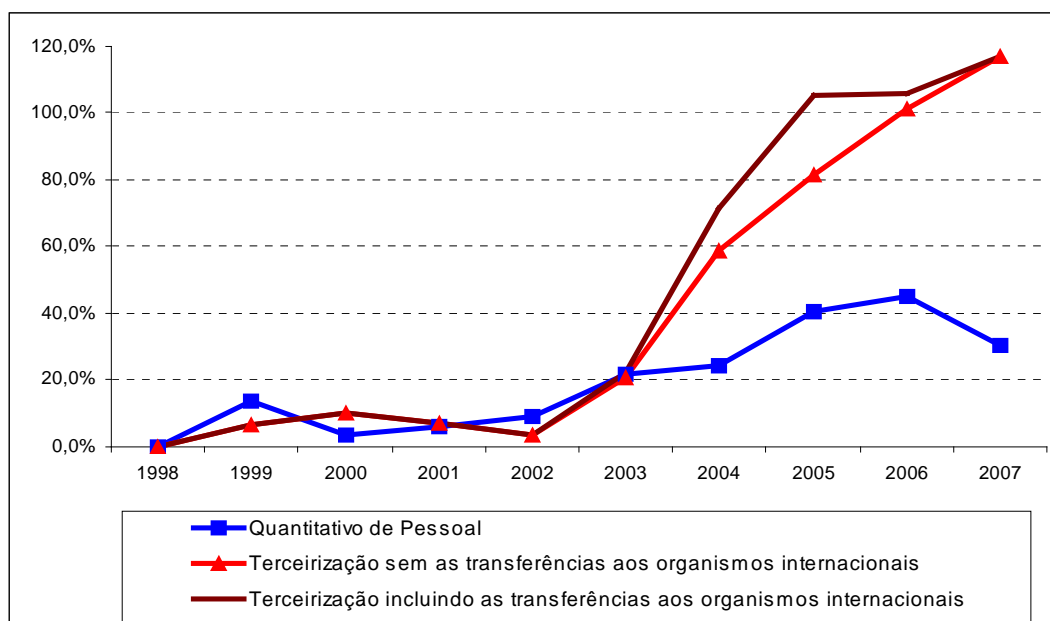
	Em milhões de Reais									
	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
37-Locação	97,4	103,9	107,0	104,2	95,7	112,0	149,5	175,8	195,4	210,7
34-Outras	-	-	-	-	5,1	5,6	5,2	1,2	0,6	0,6
Soma	97,4	103,9	107,0	104,2	100,8	117,6	154,6	177,0	196,0	211,3

Fonte: Orçamento Brasil e Siga Brasil.

O Gráfico 3 mostra gastos crescentes com terceirização de mão-de-obra também no Legislativo, principalmente a partir do exercício de 2003. As únicas quedas ocorreram em 2001 e 2002, as quais, curiosamente, foram precedidas de uma redução no quadro de pessoal no ano de 2000.

Além da variação do quantitativo de servidores ativos, o Gráfico 3 apresenta de duas formas a variação percentual das despesas com terceirização de mão-de-obra: com e sem as transferências a organismos internacionais.

Gráfico 3 – Variação Percentual Acumulada do Quantitativo de Pessoal Ativo e da Despesa Anual com Terceirização de Mão-de-obra, do Poder Legislativo (1998 a 2007).



3.4 Ministério Público da União

O Ministério Público da União compreende o Ministério Público Federal, o Ministério Público do Trabalho, o Ministério Público Militar e o Ministério Público do Distrito Federal e Territórios. No período analisado, houve registros no elemento de despesa “37 – Locação de Mão-de-obra”, mas não houve despesas classificadas no elemento “34 – Outras Despesas de Pessoal decorrentes de Contratos de Terceirização”, nem nas rubricas referentes à terceirização decorrente de acordos com organismos internacionais. Os dados das Tabelas 8 e 9 são oriundos das mesmas fontes citadas anteriormente.

Tabela 8 – Quantitativos de Servidores Ativos do Ministério Público da União (1998 a 2007).

1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
6.937	7.061	7.324	5.901	5.859	7.670	8.066	8.066	8.384	8.384

Fonte: Boletim Estatístico de Pessoal.

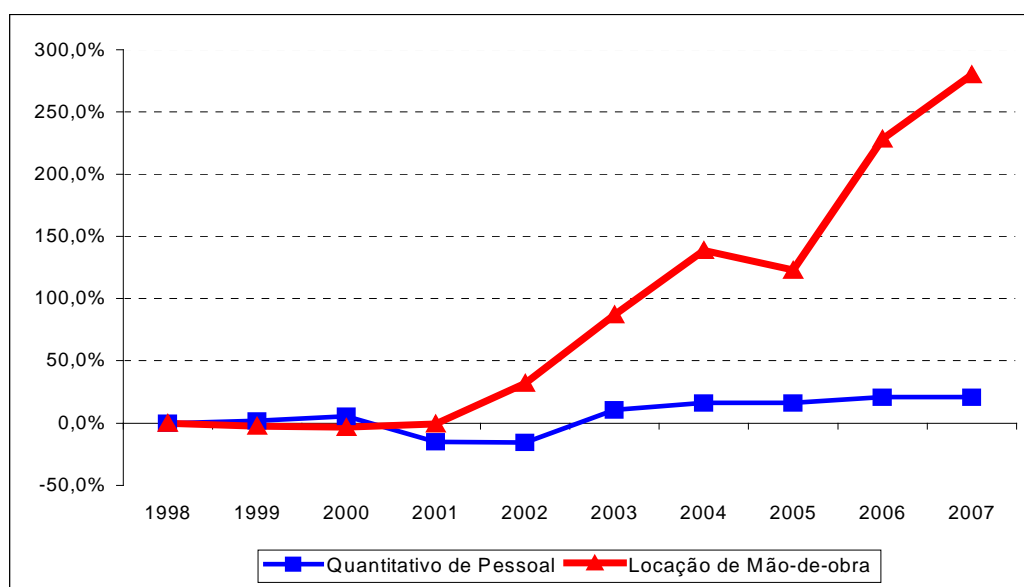
Tabela 9 – Despesa do Ministério Público da União com Locação de Mão-de-obra (1998 a 2007).

Em milhões de Reais									
1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
19,4	18,9	18,7	19,3	25,6	36,3	46,2	43,2	63,6	73,7

Fonte: Orçamento Brasil e Siga Brasil.

As despesas com terceirização de mão-de-obra no Ministério Público da União foram as que mais cresceram em termos percentuais. O Gráfico 4 mostra a variação dos gastos com Locação de Mão-de-obra, em comparação com a variação do quantitativo de pessoal.

Gráfico 4 – Variação Percentual Acumulada do Quantitativo de Pessoal Ativo e da Despesa Anual com Locação de Mão-de-obra, do Ministério Público da União (1998 a 2007).



3.5 Análise dos dados e outras informações relativas ao Governo Federal

Os números apresentados mostram que, na comparação de 2007 com 1998, aumentaram os gastos com terceirização de mão-de-obra no Executivo, no Judiciário, no Legislativo e no MPU. Não houve redução da despesa com terceirização nem mesmo no Executivo, onde as despesas com locação de mão-de-obra aumentaram consideravelmente, apesar da disposição em substituir empregados terceirizados por servidores concursados.

É provável que o crescimento dos gastos com terceirização de mão-de-obra seja o reflexo de incrementos nos quantitativos de empregados terceirizados. Essa dedução é baseada na análise dos números referentes à Câmara dos Deputados¹⁸, os quais mostram que quase todo o aumento da despesa com terceirização de mão-de-obra, no período de 1998 a 2007, decorreu de acréscimos no quantitativo de empregados terceirizados.

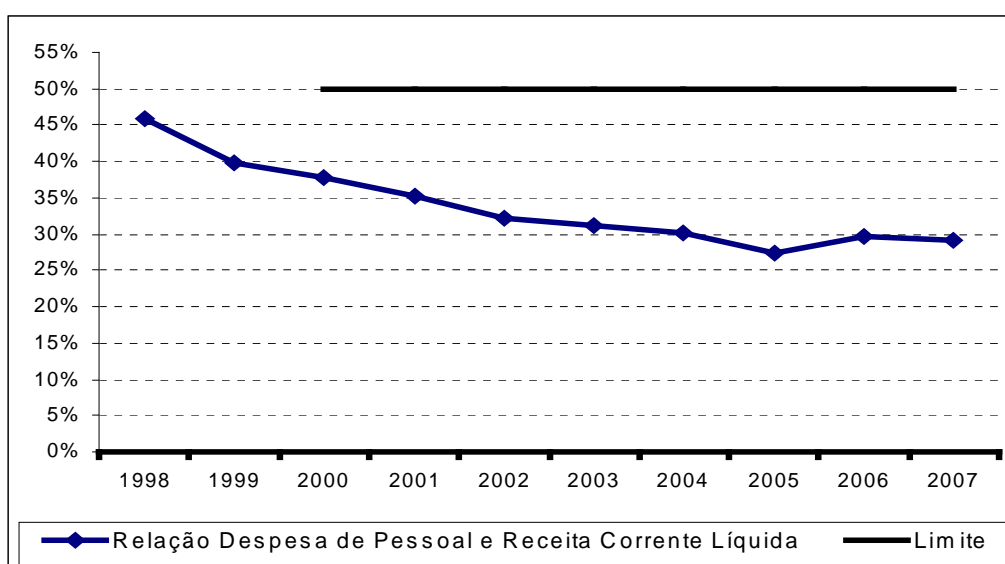
¹⁸ Conforme análise constante do subitem 4.3.7, baseada nos elementos das Tabelas 12 a 19.

Observa-se pelos dados do Governo Federal (Executivo, Judiciário, Legislativo e MPU) que os valores registrados no elemento de despesa “34 – Outras Despesas de Pessoal decorrentes de Contratos de Terceirização” sofreram quedas substanciais, mas não alteraram o ritmo de crescimento das despesas com terceirização de mão-de-obra. A questão principal é saber o que teria provocado o aumento do quantitativo de terceirizados e da despesa.

Com relação à terceirização de mão-de-obra especializada mediante transferências a organismos internacionais, não há uma tendência clara de redução significativa e continuada dessas despesas no Poder Executivo, apesar do maior ingresso de servidores concursados em cargos de nível superior.

É importante notar que não há indícios de que o Governo Federal (Executivo, Judiciário, Legislativo e MPU) esteja utilizando a terceirização de mão-de-obra para fugir das implicações da LRF no tocante aos gastos com pessoal, haja vista que as despesas não estão próximas do limite estabelecido (art. 19, I, da LRF); pelo contrário, o percentual decresceu continuamente até 2005, conforme demonstrado no Gráfico 5, em razão dos crescentes recordes de arrecadação de tributos federais, o que fez crescer a receita corrente líquida num ritmo maior que o crescimento das despesas de pessoal, incluindo os gastos com aposentarias e pensões.

Gráfico 5 – Relação Percentual entre a Despesa com Pessoal e a Receita Corrente Líquida da União (1998 a 2007), comparada com o Percentual Limite de Gasto com Pessoal¹⁹.



Fonte: Boletim Estatístico de Pessoal.

¹⁹ O limite foi definido na LRF no ano 2000, permanecendo inalterado desde então.

Não se pode afirmar, no entanto, que os convênios celebrados com organismos internacionais para suprir a carência de pessoal técnico estejam em conformidade com a LRF. Se os agentes contratados por meio desses organismos estiverem exercendo atividades inerentes aos cargos das carreiras públicas, então as despesas decorrentes dos convênios deveriam estar sendo classificadas no elemento “34 – Outras Despesas de Pessoal decorrentes de Contratos de Terceirização”, conforme manda a LRF. Assim, a classificação nos elementos “35 – Serviços de Consultoria”, “36 – Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Física” e “39 – Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica” poderia constituir uma burla à LRF. Mas, o presente estudo não contém os elementos suficientes para avaliar as atividades exercidas pelos agentes vinculados aos organismos internacionais, de modo que não é possível julgar se a classificação dessas despesas contraria a LRF.

Para verificar se a variação da despesa com terceirização de mão-de-obra tem alguma relação com a variação do quantitativo de servidores ativos, foram apurados os coeficientes de correlação simples entre as duas grandezas. De acordo com Hoffmann (1991, p. 353 a 360), o coeficiente de correlação simples mostra a existência (ou ausência) de uma relação linear entre duas variáveis, e apresenta valores que vão de -1 (um negativo) a +1 (um positivo). Quanto mais próximo o coeficiente estiver dos extremos, mais significativa é a correlação entre as variáveis (seja ela negativa, se aproxima a -1, ou positiva, se próxima a +1).

O cálculo do coeficiente de correlação simples entre o quantitativo “total” de pessoal e a soma das despesas com Locação de Mão-de-obra e Outras Despesas de Pessoal decorrentes de Contratos de Terceirização, com base nos dados do período de 1998 a 2007, resultou nos seguintes valores:

- Poder Executivo (Tabelas 1 e 2): coeficiente de 0,91;
- Poder Judiciário (Tabelas 4 e 5): coeficiente de 0,97;
- Poder Legislativo (Tabelas 6 e 7): coeficiente de 0,89;
- Ministério Público da União (Tabelas 8 e 9): coeficiente de 0,79.

No Poder Executivo, quando o cálculo considera apenas o quantitativo de pessoal de “nível superior” (Tabela 1), o coeficiente de correlação aumenta para 0,95. De qualquer forma, todos os coeficientes indicam uma significativa relação entre o quantitativo de pessoal e a despesa com terceirização de mão-de-obra, sempre numa correlação positiva, em que uma variável (despesa com terceirização) cresce enquanto a outra (quantitativo de pessoal) au-

menta – a correlação positiva também pode indicar que uma variável regride quando a outra diminui.

A análise estatística dos números e os Gráficos 1 a 4, apresentados nas seções anteriores, reforçam a hipótese de que o crescimento dos gastos com terceirização de mão-de-obra, sobretudo com locação de mão-de-obra, tem uma relação com o aumento do quantitativo de pessoal ativo. Os dados referentes ao Poder Executivo mostram que essa relação é ainda mais significativa quando a análise envolve apenas o quantitativo de pessoal de nível superior.

Apesar de os coeficientes de correlação indicarem a existência de uma relação positiva entre a variação da despesa com terceirização de mão-de-obra e a variação do quantitativo de servidores ativos, não é possível afirmar que os futuros incrementos no quadro de servidores concursados farão crescer as despesas com locação de mão-de-obra. O coeficiente de correlação que indica a existência de um relacionamento matemático pode dar a falsa impressão de que uma variável é causa da outra; no entanto, a lógica de uma relação de causa e efeito provém de teorias externas ao âmbito da estatística (Stevenson, 1986, p. 389).

No Executivo, durante o governo Fernando Henrique Cardoso (até 2002), era de se esperar que a política expansiva de terceirização de atividades acessórias, aliada à política restritiva de pessoal, implicasse o crescimento da terceirização nos elementos “37 – Locação de Mão-de-obra” e “34 – Outras Despesas de Pessoal”. Entretanto, o Gráfico 1 mostra que as duas linhas (quantitativo de pessoal e despesa com terceirização) estão abaixo do patamar inicial.

Por outro lado, no decorrer do governo Luiz Inácio da Silva (a partir de 2003), era de se esperar o contrário: que a política expansiva de contratação de servidores concursados provocasse a redução das citadas despesas com terceirização. Mas a soma das despesas cresceu expressivamente.

A contradição apontada no parágrafo precedente gerou a suposição de que poderia haver uma relação de causa e efeito entre a política de pessoal e o crescimento da terceirização de mão-de-obra. A terceirização estaria crescendo em virtude dos critérios de implantação da política de pessoal que privilegia o crescimento do quadro de servidores concursados em cargos de nível superior, sem a expansão do quadro de servidores concursados em cargos de nível intermediário. Assim, as atividades de apoio administrativo e operacional estariam sendo contratadas com terceiros, para suprir a falta de pessoal de nível intermediário.

Notícia recentemente veiculada na mídia eletrônica²⁰ confirma a adoção, pelo governo de Luiz Inácio Lula da Silva, da política de pessoal retro citada:

Mas o que o governo trata com atenção especial é o ensino superior. De 55.557 cargos criados no MEC, nada menos que 29.530 são destinados às instituições federais de ensino superior. São 15.576 cargos de professor do magistério superior, 10.654 de técnicos administrativos e 3.300 de direção e funções gratificadas nas universidades federais

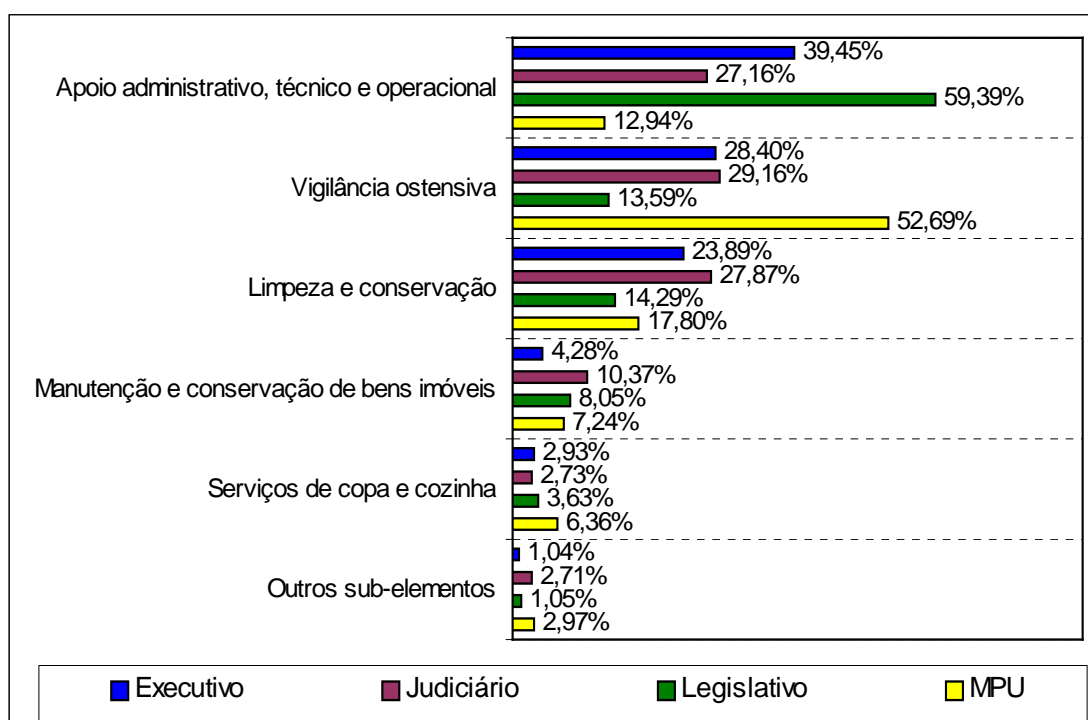
Ainda que não seja seguro afirmar que os futuros incrementos no quantitativo de servidores concursados de nível superior farão aumentar a terceirização de mão-de-obra, é possível que a continuidade da política de pessoal do Poder Executivo, adotada desde 2003, mantenha inalterada a tendência de crescimento das despesas com locação de mão-de-obra, ou classificação semelhante. O exercício das atividades inerentes aos cargos de nível superior gera uma demanda por serviços de apoio como tramitação de processos, operação de computadores e arquivos. Essa demanda, por conseguinte, pode motivar a contratação empresas interpostas para locarem a necessária mão-de-obra de apoio administrativo, a menos que a demanda seja suprida mediante a contratação de mais servidores de nível intermediário ou pelo aumento da produtividade dos quadros existentes.

Os números representados pelo Gráfico 6 dão uma idéia de quais atividades estão sendo terceirizadas pelo Governo Federal. As informações que o Gráfico representa foram extraídas do banco de dados Siga Brasil, e equivalem aos totais dos valores empenhados entre janeiro a maio do exercício²¹ de 2008. A extração dos dados buscou elencar os montantes dos registros com classificação até o nível de sub-elemento de despesa, vinculados ao elemento “37 – Locação de Mão-de-obra”, da modalidade “Aplicações Diretas”. Os valores apurados somam: R\$ 665,91 milhões no Executivo, R\$ 246,61 milhões no Judiciário, R\$ 137,23 milhões no Legislativo e R\$ 42,67 milhões no MPU. Em razão dos baixos percentuais verificados, agrupou-se no item “Outros” os seguintes sub-elementos: Manutenção e Conservação de Bens Móveis, Serviços de Brigada de Incêndio e Apoio Administrativo – Menores-aprendizes.

²⁰ Conforme GASTOS excessivos e ruins (2008).

²¹ Os registros referentes aos exercícios anteriores a 2008, disponíveis no banco de dados, não detalham a classificação da despesa por sub-elemento.

Gráfico 6 – Percentual correspondente aos Valores Empenhados por Sub-elemento (relacionados ao Elemento de Despesa “Locação de Mão-de-Obra”), em cada Poder e no Ministério Público da União (janeiro a maio de 2008).



O gráfico mostra que no Legislativo e no Executivo predomina a locação de mão-de-obra destinada a serviços de “apoio administrativo, técnico e operacional”. Essa característica deve ser o reflexo da política de pessoal que privilegia a admissão de pessoal de nível superior, em detrimento dos cargos de nível intermediários que executam as tarefas de apoio. Ficou demonstrado na Tabela 1 que essa tendência aplica-se ao Executivo.

Atento ao crescimento indiscriminado da terceirização de mão-de-obra na Administração Federal, o TCU citou no relatório sobre as contas do governo, exercício de 2006 (Brasil, 2007, p. 67), que o Ministério Público do Trabalho tem firmado Termos de Compromisso de Ajustamento de Conduta, a fim de que os diversos órgãos e entidades utilizem a terceirização apenas em atividades meio²².

Complementando os dados sobre terceirização de mão-de-obra no Governo Federal, foram relacionados na Tabela 10 os principais favorecidos que constam dos Empenhos refe-

²² O Decreto nº 2.271/1997, § 1º, dispõe que: “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”.

rentes à locação de mão-de-obra, no exercício de 2007. Os dados também foram extraídos do banco de dados Siga Brasil, do Senado Federal.

Tabela 10 – Principais Favorecidos nos Empenhos referentes à Locação de Mão-de-obra, em cada Poder e no Ministério Público da União (2007).

Empresa	Em Reais				
	Total	Executivo	Judiciário	Legislativo	MPU
Capital Empresa de Serviços Gerais Ltda.	97.540.810	28.346.146	26.896.990	42.081.275	216.399
Ipanema Empresa de Serv. Gerais e Transp. Ltda.	48.039.665	9.043.590	10.375.387	28.620.688	-
Conservo Brasília Serviços Técnicos Ltda.	37.479.842	31.438.346	308.010	5.118.170	615.316
Datamétrica Consult., Pesq. e Telemarketing Ltda.	30.232.798	30.232.798	-	-	-
Adservis Multiperfil Ltda.	28.494.966	-	-	28.494.966	-
Liderança Limpeza e Conservação Ltda.	19.840.983	11.397.452	8.176.859	130.150	136.522
Montana Soluções Corporativas Ltda.	18.275.717	14.074.691	3.437.039	763.987	-
Aval Empresa de Serviços Especializados Ltda.	17.749.751	-	-	17.749.751	-
Vigo Central de Serviços Ltda.	15.919.574	-	-	15.919.574	-
Fiança Serviços Gerais Ltda.	14.918.840	3.401.454	322.171	11.186.878	8.337
Provider Ltda.	12.798.316	12.798.316	-	-	-
Agroservice Segurança Ltda.	10.945.903	-	-	-	10.945.903
Marshal Vigilância e Segurança Ltda.	10.001.473	10.001.473	-	-	-

Fonte: Siga Brasil.

4 TERCEIRIZAÇÃO DE MÃO-DE-OBRA NA CÂMARA DOS DEPUTADOS

Neste capítulo, são demonstrados os dados sobre a terceirização de mão-de-obra na Câmara dos Deputados. As informações foram extraídas dos sistemas de controles informatizados, dos editais de licitação e dos instrumentos contratuais firmados com empresas para o “fornecimento de mão-de-obra para a execução de serviços” ou para a “prestação de serviços”²³, cujos gastos são classificados nos seguintes elementos da classificação orçamentária quanto à Natureza: “37 – Locação de Mão-de-obra” e “34 – Outras Despesas de Pessoal decorrentes de Contratos de Terceirização”.

Além dos dados referentes aos contratos cujas despesas são classificadas nos elementos 34 e 37, ainda são demonstradas as informações sobre alguns contratos que também envolvem a “prestação de serviços”, mas que têm as despesas classificadas no elemento “39 – Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica”. À semelhança dos contratos de Locação de Mão-de-obra e Outras Despesas de Pessoal, esses contratos de Serviços de Pessoa Jurídica estipulam o quantitativo de empregados que deverá ser mantido nas dependências da Câmara, bem como o valor inicial do salário e do auxílio-alimentação de cada categoria.

Os dados sobre a situação da terceirização de mão-de-obra na Câmara dos Deputados referem-se ao mês de junho de 2008. No presente trabalho também são demonstrados em tabelas os números referentes à evolução dos quantitativos e valores de 1998 a 2007.

O instrumento contratual que tem por objeto “a promoção do desenvolvimento pessoal e profissional de adolescentes”, que tem a despesa classificada no elemento “37 – Locação de Mão-de-obra”, não terá os dados demonstrados junto com os dos demais contratos do elemento 37, em razão do seu objetivo eminentemente social. Por meio do referido contrato, são beneficiados 450 adolescentes – dados de junho de 2008 – na condição de Adolescente Aprendiz e Menor Trabalhador, com remuneração mensal de um salário mínimo.

Também não serão demonstrados neste capítulo os dados dos convênios firmados com instituições de ensino superior, que visam proporcionar estágios curriculares a estudantes regularmente matriculados. São oito convênios, envolvendo aproximadamente 250 estagiários (situação referente a junho de 2008), cada um recebendo uma bolsa mensal de dois salários

²³ As expressões “fornecimento de mão-de-obra para a execução de serviços” e “prestação de serviços” foram extraídas dos editais de licitação que originaram os contratos de terceirização de mão-de-obra.

mínimos. A despesa decorrente é classificada no elemento “36 – Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Física”.

4.1 Características dos contratos, dos serviços, das categorias de empregados terceirizados e das despesas decorrentes

A duração dos contratos relacionados à prestação de serviços a serem executados de forma contínua está limitada a sessenta meses, conforme determina a Lei de Licitações e Contratos²⁴. A Lei ainda prevê mais doze meses de prorrogação do prazo, mas somente em caráter excepcional, devidamente justificado e autorizado.

Na Câmara dos Deputados, os contratos de terceirização de mão-de-obra têm, geralmente, duração de doze meses, com prorrogações por períodos iguais e sucessivos, até o limite estabelecido na lei, ou seja, cinco anos.

As despesas empenhadas decorrentes dos contratos de terceirização de mão-de-obra na Câmara dos Deputados estão distribuídas nos seguintes elementos e sub-elementos da classificação orçamentária quanto à Natureza, abrangendo os serviços indicados:

- Elementos “37 – Locação de Mão-de-obra” e “34 – Outras Despesas de Pessoal decorrentes de Contratos de Terceirização”²⁵:
 - Sub-elemento “01 – Apoio administrativo, técnico e operacional”:
Serviços de comunicação (televisão, rádio, jornal, cerimonial e eventos), gráfica, informática, operação de elevadores, recepção, remoção e arrumação de cargas, transportes, sonorização e multimídia;
 - Sub-elemento “02 – Limpeza e conservação”:
Serviços de limpeza, conservação, portaria e garagem;
 - Sub-elemento “03 – Vigilância ostensiva”:
Serviços de vigilância desarmada;
 - Sub-elemento “04 – Manutenção e conservação de bens imóveis”:
Serviços de manutenção predial, produção de desenhos e planilhas;
 - Sub-elemento “05 – Serviços de copa e cozinha”:
Serviços de copa, cozinha e residenciais;
 - Sub-elemento “17 – Manutenção e conservação de máquinas e equipamentos”:

²⁴ Lei nº 8.666/1993, art. 57, inciso II, e § 4º.

²⁵ Parte da despesa com produção de desenhos e planilhas (sub-elemento 04) é classificada no elemento 34.

Serviço de manutenção de equipamentos eletrônicos;

- Elemento “39 – Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica”:
 - Sub-elemento “04 – Manutenção e conservação de bens imóveis”:
 - Serviços de jardinagem e de manutenção de sistema de ar condicionado;
 - Sub-elemento “12 – Locação de máquinas e equipamentos”:
 - Serviço de comunicação em central de atendimento (*call center*);
 - Sub-elemento “17 – Manutenção e conservação de máquinas e equipamentos”:
 - Serviço de manutenção de sistema antiincêndio.

Um contrato pode ter as despesas classificadas em mais de um elemento de despesa. Da mesma forma, a despesa classificada em um elemento pode ser subdividida em mais de um sub-elemento. Não há uma hierarquia rígida do sub-elemento em relação ao elemento. Assim, o mesmo sub-elemento pode agrupar despesas de elementos distintos.

As despesas contratuais com os serviços de comunicação em central de atendimento (*call center*), de manutenção de sistema antiincêndio, de jardinagem e de manutenção de sistema de ar condicionado são classificadas no elemento de despesa “39 – Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica” e, por esse motivo, os contratos não são tipificados como de terceirização de mão-de-obra. No entanto, além de indicar as categorias profissionais necessárias, os respectivos instrumentos contratuais fixam os quantitativos mínimos de empregados, os salários iniciais e o valor mínimo do auxílio-alimentação, motivo pelo qual foram incluídos neste estudo.

4.1.1 Evolução do quantitativo de contratos, da variedade dos serviços e do número de empresas

O quantitativo de instrumentos contratuais na Câmara saltou de 12 para 19, na comparação entre 1998 e 2007, conforme Tabela 11. Apesar desse aumento, o número de empresas contratadas é o mesmo, demonstrando a concentração de serviços em alguns fornecedores.

Ao longo dos anos, alguns serviços foram sendo agrupados em um único contrato, ou desmembrados em diversos instrumentos, como os serviços de limpeza de prédios administrativos. Em decorrência do desmembramento dos serviços de manutenção predial em três novos instrumentos – além da inclusão de mais um referente ao serviço de manutenção de sistema antiincêndio –, o quantitativo de contratos em junho de 2008 passou para 23, ao passo

que o número de empresa subiu para 10. Os serviços desmembrados foram: operação de elevadores, manutenção de equipamentos eletrônicos e produção de desenhos e planilhas.

Tabela 11 – Terceirização de Mão-de-obra na Câmara dos Deputados: Ocorrências de Tipos de Serviços, Quantitativos de Contratos e Número de Empresas (1998 a 2007).

Serviço	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Comunicação: rádio	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Comunicação: televisão	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Comunicação: call center	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Comunicação: jornal		X	X	X	X	X	X	X	X	X
Comunicação: cerimonial e eventos						X	X	X	X	X
Copa e cozinha	X	X	X	X	X	X				
Domésticos: residência oficial	X	X	X	X	X	X				
Copa, cozinha e domésticos							X	X	X	X
Informática	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Limpeza: Setor Rio	X	X	X	X	X	X				
Limpeza: imóveis funcionais (i)	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Limpeza: Ed. Anexo IV	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Limpeza: Ed. Sede e Anexos I a III	X	X	X	X	X					X
Limpeza: Ed. Sede e Anexo I						X	X	X	X	
Limpeza: Ed. Anexos II e III						X	X	X	X	
Remoção e arrumação de cargas	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Manutenção: ar condicionado		X	X	X	X	X	X	X	X	X
Manutenção: jardinagem		X	X	X	X	X	X	X	X	X
Manutenção: predial e de veículos	X	X	X	X	X					
Manutenção: predial (ii)						X	X	X	X	X
Transporte: condução		X	X	X	X					
Transporte: condução e manutenção						X	X	X	X	X
Sonorização e multimídia		X	X	X	X	X	X	X	X	X
Recepção: prédios administrativos							X	X	X	X
Vigilância desarmada							X	X	X	X
Gráfica										X
Total de contratos:	12	17	17	17	17	19	19	19	19	19
Número de empresas:	9	12	10	11	10	10	10	9	9	9

Fonte: Sistema de Contratos de Terceirização de Mão-de-obra da Câmara dos Deputados.

i: inclui os serviços de portaria e garagem.

ii: inclui o serviço de operação de elevadores.

4.1.2 Número de categorias de empregados segundo as áreas de serviços e o nível de escolaridade exigido nos editais de licitação

As categorias de empregados terceirizados são diversas, e a variedade aumenta à medida que surgem demandas por novas contratações de serviços ou de locação de mão-de-obra. O número de categorias aumentou de 86 para 161, no período de 1998 a 2007. Em 2008, o número aumentou um pouco mais, chegando a 168 categorias, conforme Tabela 12.

O nível de escolaridade de cada categoria de empregado é definido no edital de licitação que dá origem à contratação. Os diversos níveis de escolaridade exigidos foram resumidos em três: Superior, Médio e Fundamental²⁶. No Nível Superior, estão agrupadas as categorias para as quais o edital exigia essa formação (completa ou incompleta). Foram reunidas no Nível Médio as seguintes exigências de escolaridade: segundo grau (completo ou incompleto) e nível médio (completo ou incompleto). No Nível Fundamental, foram incluídas as categorias constantes dos editais com exigências de formação nos níveis de primeiro grau (completo ou incompleto), fundamental (completo ou incompleto) e quarta série. Foram incluídas no Nível Fundamental as categorias para as quais não houve qualquer exigência de escolaridade – são 55 categorias, que somam 1.642 empregados (61% do total), prestando serviços de limpeza, manutenção, copa, remoção e arrumação de cargas, transportes, portaria e garagem.

Tabela 12 – Terceirização de Mão-de-obra na Câmara dos Deputados: Número de Categorias e Quantitativos de Empregados, segundo as Áreas de Serviços e Nível de Escolaridade exigida nos Editais de Licitação (junho de 2008).

Área	Fundamental		Médio		Superior		Total	
	Cate- gorias	Empre- Gados	Cate- gorias	Empre- gados	Cate- Gorias	Empre- Gados	Cate- Gorias	Empre- Gados
Comunicação	18	110	31	196	4	11	53	317
Manutenção	35	374	9	67	5	6	49	447
Informática	1	4	20	257	-	-	21	261
Limpeza e conservação	5	742	-	-	-	-	5	742
Portaria e garagem	2	112	-	-	-	-	2	112
Copa, cozinha e domésticos	10	271	-	-	-	-	10	271
Remoção e arrumação de cargas	1	176	1	1	-	-	2	177
Transporte	10	92	-	-	-	-	10	92
Vigilância	3	58	-	-	-	-	3	58
Gráfica	5	63	1	6	-	-	6	69
Sonorização e multimídia	-	-	1	42	-	-	1	42
Recepção	-	-	2	37	-	-	2	37
Operação de elevadores	3	72	1	1	-	-	4	73
Soma	93	2.074	66	607	9	17	168	2.698

Fonte: Sistema de Contratos de Terceirização de Mão-de-obra da Câmara dos Deputados.

As áreas de comunicação, manutenção e informática agrupam cerca de 73% das categorias. Apesar de envolver poucas categorias, a área de limpeza e conservação soma 742

²⁶ Nomenclatura adotada na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9.394/1996).

empregados, corresponde a mais de 28% do total de terceirizados. A categoria de empregados terceirizados mais numerosa é a de Servente, com 25% do total de trabalhadores terceirizados da Câmara. A Tabela 13 lista as categorias com os maiores quantitativos de empregados, que somam o equivalente a 60% do quantitativo total.

Tabela 13 – Terceirização de Mão-de-obra na Câmara dos Deputados: Categorias com os Maiores Quantitativos de Empregados (junho de 2008).

Categoria	Área	Empregados
Servente	Limpeza	686
Copeira	Copa e cozinha	212
Auxiliar de Serviços Gerais	Remoção e arrumação de cargas	176
Ajudante	Manutenção	114
Técnico de microinformática	Informática	73
Documentador operador de microinformática	Informática	68
Motorista	Transporte	67
Porteiro	Portaria em imóveis funcionais	56
Garagista	Garagem em imóveis funcionais	56
Vigilante	Vigilância desarmada	55
Ascensorista	Operação de elevadores	55
Demais (156 categorias)	Diversas	1.080
Total		2.698

Fonte: Sistema de Contratos de Terceirização de Mão-de-obra da Câmara dos Deputados.

4.2 Evolução dos quantitativos de empregados terceirizados

O quantitativo total de empregados terceirizados aumentou mais de 54% no período de dezembro de 1998 a dezembro de 2007, conforme Tabela 14. O serviço de transporte apresenta o maior percentual de crescimento (283%); no entanto, a inclusão da atividade de condução de veículos (categoria de Motorista) se deu somente no ano de 1999, de modo que a comparação com esse ano resulta num incremento bem menor (24,3%). Outras variações de destaque ocorreram nos quantitativos de empregados das áreas de informática (193%), comunicação (111%) e manutenção (84%).

Na área de informática, houve significativa redução do quantitativo no ano de 1999, mas o número de empregados voltou a se expandir a partir de 2000. Nos anos de 2004 a 2006, o número de terceirizados nessa área manteve-se inalterado porque os acréscimos sobre o quantitativo inicialmente contratado (192 empregados) atingiu o limite legal de 25%.

Nenhuma das áreas de serviços relacionadas na Tabela 14 apresentou variação negativa do quantitativo de empregados terceirizados, na comparação de 2007 com 1998.

Tabela 14 – Terceirização de Mão-de-obra na Câmara dos Deputados: Quantitativos Anuais de Empregados, por Áreas de Serviços e Elementos de Despesa (1999 a 2007, dezembro).

Áreas	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
37 - Locação de mão-de-obra e 34 - Outras despesas de pessoal										
Comunicação	137	169	178	180	183	206	268	239	247	289
Manutenção	191	248	257	257	313	326	336	350	350	351
Informática	88	56	86	86	131	158	240	240	240	258
Limpeza e conservação	725	725	760	760	750	761	755	755	758	753
Portaria e garagem	116	116	116	108	144	144	144	144	144	124
Copa, cozinha e domésticos	214	228	234	240	239	242	252	253	254	254
Remoção e arrumação de cargas	147	147	149	151	152	166	171	177	177	177
Transporte	24	74	74	74	79	80	84	84	92	92
Vigilância	-	-	-	-	-	-	43	47	53	58
Gráfica	-	-	-	-	-	-	-	-	-	42
Sonorização e multimídia	-	20	21	21	21	29	29	32	32	32
Recepção	-	-	-	-	-	-	30	37	37	37
Operação de elevadores	54	74	71	73	69	72	72	72	72	72
39 - Serviços de terceiros – Pessoa jurídica										
Comunicação (serviços)	14	15	20	20	20	20	28	28	28	28
Manutenção (serviços)	-	68	68	68	66	66	66	66	70	70
Soma:	1.710	1.940	2.034	2.038	2.167	2.270	2.518	2.524	2.554	2.637

Fonte: Sistema de Contratos de Terceirização de Mão-de-obra da Câmara dos Deputados.

O total de empregados em junho de 2008 (2.698, conforme Tabela 12) supera em mais de 2% o quantitativo apurado em dezembro de 2007 (Tabela 14), em razão do acréscimo de 61 novos empregados terceirizados.

4.3 Evolução dos valores das despesas com mão-de-obra terceirizada

A evolução dos valores das despesas com mão-de-obra terceirizada na Câmara dos Deputados está demonstrada na Tabela 15. Os dados constantes da tabela, referentes aos elementos de despesa “37 – Locação de Mão-de-obra” e “34 – Outras Despesas de Pessoal decorrentes de Contratos de Terceirização”, foram obtidos originalmente nos bancos de dados “Orçamento Brasil” e “Siga Brasil”. Os valores correspondentes ao elemento “39 – Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica” foram extraídos do SIAFI com base nos CNPJ das empresas contratadas pela Câmara dos Deputados para a prestação dos serviços de comunicação em central de atendimento (*call center*), manutenção de jardins e manutenção de ar condicionado. Todos os valores foram atualizados em relação a 2007.

Tabela 15 – Terceirização de Mão-de-obra na Câmara dos Deputados: Despesa Anual com Locação de Mão-de-obra, Outras Despesas de Pessoal decorrentes de Contratos de Terceirização e Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica (1998 a 2007).

	Em milhões de Reais									
	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
37-Locação	47,56	53,06	54,11	54,86	46,99	56,02	66,50	73,41	75,73	82,69
34-Outras	-	-	-	-	5,15	5,56	5,17	1,20	0,56	0,56
39-Serviços	0,08	1,35	2,29	3,11	2,80	2,68	3,14	2,46	2,74	3,48
Soma	47,64	54,41	56,40	57,97	54,94	64,26	74,81	77,07	79,03	86,73

Fonte: SIAFI, Orçamento Brasil e Siga Brasil.

O total da despesa com terceirização de mão-de-obra aumentou 82% na comparação entre 2007 e 1998, conforme Tabela 15. O percentual de crescimento da despesa superou o percentual de incremento do quantitativo de empregados (Tabela 14). Dois fatores podem ter colaborado para que a variação percentual da despesa superasse a do quantitativo: primeiro, é possível que tenha havido revisão ou reajuste do valor contratual acima dos índices oficiais de inflação; segundo, os acréscimos de empregados terceirizados podem ter incidido sobre as categorias com maiores custos unitários (custo do homem-mês²⁷) – ainda que qualquer acréscimo de pessoal faça a despesa aumentar, o percentual de incremento será tanto maior quanto mais elevado for o custo do homem-mês da categoria que esteja sendo alterada.

4.3.1 Evolução da média mensal da despesa por empregado terceirizado

O valor da despesa média mensal com cada empregado terceirizado (Tabela 16) foi calculado com base nos seguintes parâmetros: soma da despesa anual, conforme Tabela 15; quantidade de empregados, definida por meio do cálculo da média aritmética móvel²⁸ das somas constantes da Tabela 14; número de meses de incidência. A média aritmética móvel permite reduzir as distorções que os cálculos com os quantitativos finais (dezembro) poderiam gerar nas análises. No cálculo da média móvel, foram considerados o quantitativo de empregados do ano base e o quantitativo do ano imediatamente anterior – o quantitativo de empre-

²⁷ A Instrução Normativa/MARE nº 18/1997, extinta em 2008, definia: “CUSTO DO HOMEM-MÊS é o custo unitário total, inclusive encargos, insumos, benefícios e tributos, para cada categoria profissional, jornada de trabalho, tipo de serviço e para cada caso de incidência de adicionais, utilizado para a formação de preços”.

²⁸ A média móvel consiste em encontrar um ponto a meio caminho entre duas observações, de modo a remover variações cíclicas e sazonais (Stevenson 1986, p. 421).

gados no ano de 1997 somava 1.304. O número padrão de meses utilizado nos cálculos foi doze, exceto no ano de 1998, quando os valores correspondentes ao elemento “39 – Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica” tiveram incidência de apenas três meses.

Tabela 16 – Terceirização de Mão-de-obra na Câmara dos Deputados: Valor do Custo Médio Mensal de cada Empregado Terceirizado, por Elemento de Despesa e por Ano (1998 a 2007).

	Em Reais									
	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
37-Locação e 34-Outras	2.642	2.489	2.371	2.347	2.156	2.407	2.593	2.562	2.602	2.778
39-Serviços	1.881	2.316	2.236	2.945	2.682	2.597	2.912	2.181	2.375	2.961
Todos	2.634	2.484	2.365	2.373	2.178	2.414	2.605	2.548	2.594	2.785

Fonte: SIAFI, Orçamento Brasil, Siga Brasil e Sistema de Contratos.

Observa-se que, de 1998 a 2007, o custo médio mensal de cada empregado terceirizado, considerando todos os contratos que definem o quantitativo de pessoal, aumentou 5,7%. Computando apenas os contratos cujos gastos foram classificados nos elementos de despesa “37 – Locação de Mão-de-obra” e “34 – Outras Despesas de Pessoal decorrentes de Contratos de Terceirização”, o percentual de incremento não se altera substancialmente, ficando em 5,1%, apesar do significativo aumento verificado no valor por empregado dos contratos correspondentes ao elemento “39 – Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica”, cuja média subiu 57,4%. Esse aumento maior na média unitária dessa classe de contratos provavelmente decorreu de fatores financeiros que não incidiram ou incidiram muito pouco sobre os valores dos contratos de locação de mão-de-obra.

A análise das planilhas de custos mensais dos contratos²⁹ revelou que o item “insumos” tem pesos diferentes na composição das diversas parcelas. Nos contratos referentes ao elemento de despesa “39 – Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica” –, os insumos (materiais, ferramentas, equipamentos) chegam a representar 17% do valor da parcela, enquanto que, nos contratos de locação de mão-de-obra, esse custo é insignificante, exceto nos que se referem aos serviços de limpeza, cujos insumos representam, em média, 8% do valor da parcela. É possível que o custo dos insumos tenha crescido acima da inflação medida no período, mas essa afirmação somente poderia ser confirmada por um detalhado e específico estudo dos respectivos contratos, editais, propostas e planilhas de composição de custos, o que se justificaria caso o percentual de incremento tivesse sido afetado de forma substancial.

²⁹ Foram analisados apenas os contratos vigentes em junho de 2008.

4.3.2 Custo médio mensal dos empregados terceirizados de cada grupo de serviço

A Tabela 17 mostra o custo médio dos empregados terceirizados de cada grupo de serviço, o valor da despesa anual e o percentual de participação do respectivo grupo de serviço em relação ao total. Os valores informados foram calculados com base no valor da despesa anual por área de serviço, relativa ao ano de 2007, e na média aritmética dos quantitativos de empregados (Tabela 14) referentes aos anos de 2006 e 2007.

Tabela 17 – Terceirização de Mão-de-obra na Câmara dos Deputados: Valor do Custo Médio Mensal de cada Empregado Terceirizado, da Despesa Anual e da Participação Percentual da Despesa, por Área de Serviço (2007).

Serviço	Em Reais		
	Custo médio	Despesa Anual	Participação
Comunicação	4.951	17.585.123	20,3%
Informática	4.303	12.856.443	14,8%
Sonorização e Multimídia	4.298	1.650.545	1,9%
Transporte	4.276	4.720.617	5,4%
Recepção	4.026	1.787.360	2,1%
Vigilância	3.171	2.111.747	2,4%
Manutenção (e operação de elevadores)	3.014	17.815.159	20,5%
Gráfica	2.495	1.257.295	1,5%
Limpeza, portaria e garagem	1.752	18.703.723	21,6%
Copa, cozinha e domésticos	1.672	5.096.785	5,9%
Remoção e arrumação de cargas	1.482	3.148.480	3,6%
Soma		86.733.277	100,0%

Fonte: Sistema de Contratos de Terceirização de Mão-de-obra da Câmara dos Deputados.

As áreas de comunicação e informática são as que apresentaram os maiores custos por empregado. As despesas anuais com a terceirização de mão-de-obra nessas áreas também estão entre as que envolveram os maiores volumes de recursos (respectivamente 20,3% e 14,8% da despesa total), apesar de não contarem com a maior participação no número de empregados (respectivamente 12,0% e 9,8% do quantitativo total em 2007). As maiores despesas anuais referem-se aos grupos “limpeza, portaria e garagem” e “manutenção (incluindo operação de elevadores)”, cujos percentuais de participação foram, respectivamente, 21,6% e 20,5% da despesa total, e cujos quantitativos de empregados correspondiam, respectivamente, a 33,3% e 18,7% do total de terceirizados em 2007.

4.3.3 Evolução dos salários médios dos empregados terceirizados

Os salários constituem o item de maior relevância na composição da parcela mensal dos contratos que envolvem mão-de-obra terceirizada. A Tabela 18 informa a evolução dos salários médios no período de 1998 a 2007. Os valores estão atualizados em relação a 2007.

Tabela 18 – Terceirização de Mão-de-obra na Câmara dos Deputados: Salário Médio dos Empregados Terceirizados, por Área de Serviço e por Ano (1998 a 2007).

Serviço	Em Reais									
	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Comunicação	2.907	2.933	2.979	2.776	2.616	2.682	2.571	2.258	2.265	2.305
Informática	3.670	2.333	2.238	2.184	1.976	1.919	2.155	2.153	2.171	2.309
Manutenção (incluindo operação de elevadores)	1.277	1.224	1.239	1.221	1.171	1.284	1.266	1.282	1.307	1.308
Copa, cozinha e domésticos	690	650	626	580	575	588	619	623	641	635
Remoção e arrumação de cargas	659	605	585	598	535	542	554	556	571	566
Limpeza, portaria e garagem	721	679	657	624	605	616	632	634	652	642
Sonorização e multimídia		2.251	2.273	2.111	1.988	1.910	1.953	1.940	1.935	1.945
Transporte	1.020	1.300	1.227	1.140	1.013	1.612	1.593	1.635	1.693	1.685
Recepção	-	-	-	-	-	-	1.940	1.946	2.000	1.982
Vigilância	-	-	-	-	-	-	1.287	1.319	1.339	1.343
Gráfica	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1.197
Todos	1.144	1.080	1.092	1.045	1.015	1.092	1.192	1.151	1.175	1.219

Fonte: Sistema de Contratos.

No período de 1998 a 2007, o salário médio, incluindo todos os grupos de serviços, aumentou 6,6%. Entretanto, quando se verifica o comportamento do salário médio de cada grupo de serviço, observa-se que houve redução da média na maioria dos casos, com destaque para os serviços de informática (-37,1%) e comunicação (-20,7%). Entre os que tiveram aumento do salário médio, sobressai o serviço de transporte, cuja média teve incremento de 65,2% (na comparação de 2007 com 1999, quando foi incluída a categoria de Motorista, o aumento seria de 29,6%). A análise detalhada de todas as categorias de empregados terceirizados revelou que as reduções nos quantitativos de pessoal terceirizado ocorreram principalmente entre as categorias de maiores salários, enquanto que a maioria dos acréscimos incidiu sobre as categorias com salários próximos à média geral. Essa tendência também foi confirmada nas análises das categorias de empregados dos serviços de informática e comunicação³⁰, feitas separadamente.

³⁰ A comparação dos dados levou em conta a atualização dos salários de 1998 em relação a 2007.

Em 1998, todos os salários dos terceirizados da área de informática eram superiores à média geral, ao passo que, em 2007, o salário de 13,3% dos empregados dessa área era inferior à média geral. A queda do salário médio da área de informática foi mais acentuada no ano de 1999. Naquele ano, em razão da contratação de servidores por meio de concurso público, foram suprimidos 32 empregados terceirizados das categorias que recebiam os mais altos salários (Analistas de Sistemas e de Redes).

Na área de comunicação, o percentual de empregados terceirizados com salário abaixo da média geral subiu de 8,7% (1998) para 17,3% (2007). Também ocorreu supressão de empregados terceirizados da área de comunicação, depois da realização de concurso público. Algumas reduções aconteceram em 2004, mas a maior parte foi em 2005, e incidiram sobre as categorias pertencentes às faixas salariais mais elevadas, o que fez cair o salário médio.

Os fatos descritos nos parágrafos precedentes explicam, pelo menos em parte, a queda do salário médio referentes aos serviços de informática e comunicação.

Das categorias de empregados terceirizados existentes na Câmara dos Deputados em 1998, apenas 27 ainda remanesciam em 2007. O cálculo da variação dos salários dessas categorias (descontado o efeito inflacionário) revelou que a média simples³¹ reduziu 8,3% no período. As categorias aqui referidas pertencem às áreas de comunicação, limpeza e conservação, informática e remoção e arrumação de cargas.

4.3.4 Distribuição do quantitativo de empregados terceirizados por faixas salariais

A distribuição do quantitativo de empregados terceirizados em junho de 2008 por faixas salariais e por serviço contratado está demonstrada na Tabela 19, que traz na última linha os quantitativos agrupados relativos a dezembro de 1998. A distribuição dos quantitativos de 1998 foi feita após a atualização dos respectivos salários em relação ao ano de 2007.

Cada serviço descrito na Tabela corresponde a um contrato vigente em junho de 2008. O menor salário vigente em junho de 2008 foi de R\$ 475,97; o maior, de R\$ 7.639,20.

Com base na Tabela, em 1998, o número de empregados que recebiam salários inferiores a R\$ 1.000,00 equivalia a 74,2% do total de terceirizados; em 2008, essa relação caiu para 56,2%. Nas duas faixas imediatamente posteriores (de R\$ 1.000,00 a R\$ 2.999,99) deu-se

³¹ Média aritmética, considerando os salários das categorias, sem ponderar os quantitativos de empregados.

o contrário: a soma dos percentuais de relação, que em 1998 era de 20,5%, subiu para 39,4%. Nas faixas salariais a partir de R\$ 3.000,00, a relação entre a soma dos quantitativos e o total de empregados caiu de 5,3% para 4,4%. A comparação dos dados de 2008 com os de 1998 está representada no Gráfico 7.

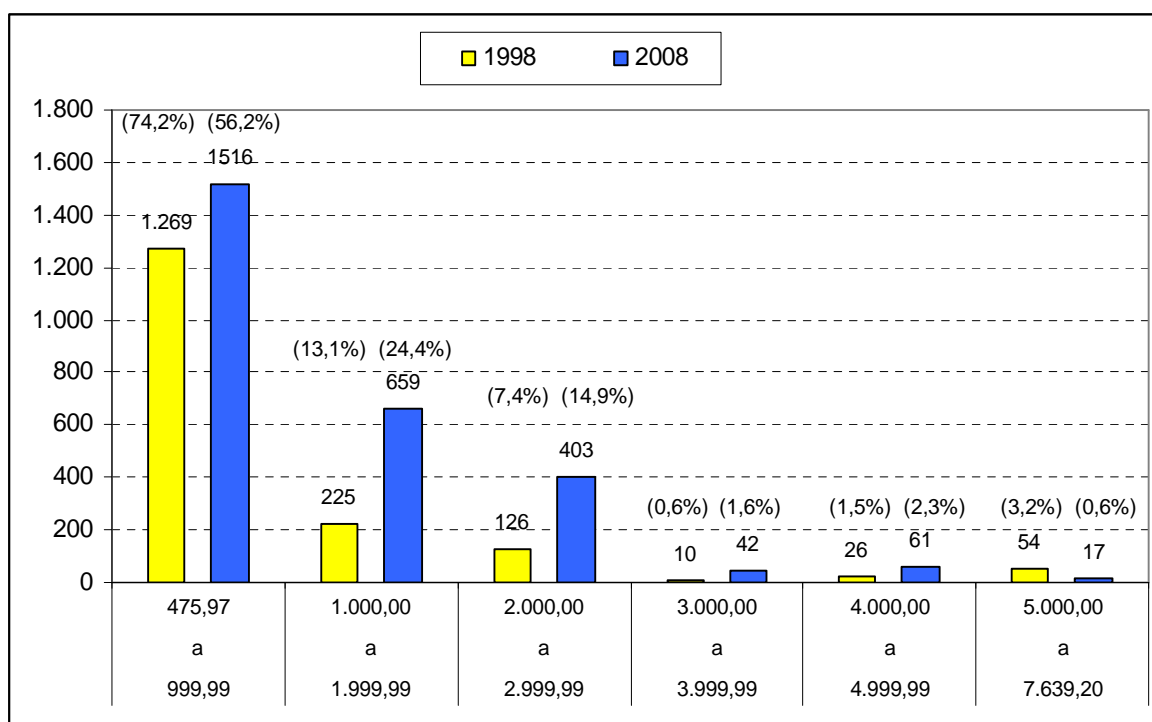
Tabela 19 – Terceirização de Mão-de-obra na Câmara dos Deputados: Distribuição, por Faixas de Salários, dos Quantitativos de Empregados Terceirizados de cada Serviço Contratado (junho de 2008 e dezembro de 1998).

Serviço contratado	Faixa de salário (R\$) e Quantitativos de empregados					
	Até 999,99	1.000,00 a 1.999,99	2.000,00 a 2.999,99	3.000,00 a 3.999,99	4.000,00 a 4.999,99	Acima de 5.000,00
Comunicação: cerimonial e eventos	-	-	4	7	-	-
Comunicação: jornal	-	-	8	4	-	-
Comunicação: rádio	-	5	49	3	22	-
Comunicação: call center	-	28	-	-	-	-
Comunicação: TV	11	86	71	15	4	-
Copa, cozinha e domésticos	257	13	1	-	-	-
Gráfica	-	56	13	-	-	-
Informática	30	38	153	10	30	-
Limpeza: Ed. Anexo IV	216	13	1	-	-	-
Limpeza: Ed. Sede e Anexos I a III	431	37	2	-	-	-
Limpeza/portaria/garagem: imóveis funcionais	153	1	-	-	-	-
Manutenção: ar-condicionado	29	20	2	-	-	-
Manutenção: desenhos e planilhas	-	-	20	-	1	16
Manutenção: equipamentos eletrônicos	-	1	14	-	-	-
Manutenção: predial	106	168	24	3	-	1
Manutenção: jardinagem	26	1	-	-	-	-
Manutenção: sistema antiincêndio	1	14	-	-	-	-
Operação de elevadores	64	8	1	-	-	-
Recepção: prédios administrativos	-	32	5	-	-	-
Remoção e arrumação de cargas	176	-	1	-	-	-
Sonorização e Multimídia	-	5	33	-	4	-
Transporte: condução e manutenção	16	76	-	-	-	-
Vigilância desarmada	-	57	1	-	-	-
Soma	1.516	659	403	42	61	17
Quantitativos em dezembro de 1998	1.269	225	126	10	26	54

Fonte: Sistema de Contratos.

No ano de 1998, apenas 21% dos empregados terceirizados recebiam salário acima da média (R\$ 1.144,00). Em 2008, a quantidade de empregados recebendo acima de R\$ 1.144,00 aumentou para o equivalente a 33% do total, contribuindo para o deslocamento do salário médio para o valor de R\$ 1.219,00.

Gráfico 7 – Terceirização de Mão-de-obra na Câmara dos Deputados: Distribuição, por Faixas de Salários, dos Quantitativos de Empregados Terceirizados (junho de 2008 e dezembro de 1998).



Exercícios de simulação³² mostraram que a alteração da distribuição dos quantitativos por faixa salarial teria sido suficiente para aumentar o salário médio em torno de 11,5%. No entanto, com base na Tabela 18, o aumento ocorrido no período foi de apenas 6,6%. Essa diferença sugere que a variação positiva do salário médio de certas categorias, como os da área de transporte, teve impacto menor que a variação negativa do salário médio de outras, como os das áreas de informática e comunicação.

4.3.5 Outras considerações sobre as despesas com terceirização de mão-de-obra

Além do aumento de 6,6% na média dos salários (Tabela 18), as despesas contratuais com terceirização de mão-de-obra foram afetadas por alterações em outros itens da composição da parcela mensal. As alterações que tiveram mais impacto sobre a parcela foram: o incremento do valor real do auxílio-alimentação e o aumento da taxa de administração média.

³² Para cada ano (1998 e 2008), a taxa unitária (participação em relação ao total) de cada faixa salarial foi multiplicada pelo salário mediano. Os resultados apurados em cada ano foram somados e comparados.

Ao final do ano de 2007, o valor unitário corrente do auxílio-alimentação (R\$ 15,00) era 47,8% superior ao valor unitário real de 1998 (R\$ 10,15), ou seja, já eliminado o efeito da desvalorização da moeda no período. No mesmo período, a média aritmética da taxa de administração subiu de 9,82% para 12,6% (conforme item 5.2.2 deste trabalho).

4.3.6 Despesas extraordinárias com terceirização de mão-de-obra

Durante a execução dos contratos de terceirização de mão-de-obra surgem despesas não previstas originalmente, como a necessidade de pagamento de horas-extras aos empregados. Os dados disponíveis permitem demonstrar as despesas com horas-extras liquidadas referentes ao período de 2003 a 2007, conforme Tabela 20, cujos valores foram atualizados em relação ao ano de 2007.

Tabela 20 – Terceirização de Mão-de-obra na Câmara dos Deputados: Despesas com Horas-extras, por Área de Serviço e por Ano (2003 a 2007).

Serviço	Em Millhares de Reais				
	2003	2004	2005	2006	2007
Comunicação	829,1	857,2	657,8	683,3	352,6
Copa, cozinha e doméstico	260,7	205,1	277,8	284,0	248,2
Informática	70,8	190,4	20,1	19,0	63,3
Limpeza	23,5	20,0	25,0	14,0	12,8
Manutenção (e operação de elevadores)	527,3	633,8	521,5	333,6	441,7
Recepção	-	2,4	22,0	10,9	14,9
Remoção e arrumação de cargas	8,5	4,7	1,4	2,8	5,4
Sonorização e multimídia	4,3	200,0	69,3	98,3	121,9
Transporte	372,1	222,1	302,3	609,0	408,5
Vigilância desarmada	-	-	-	-	4,3
Total	2.096,3	2.335,7	1.897,2	2.054,9	1.673,6

Fonte: Sistema de Contratos.

As despesas como horas-extras imprevistas não integram a parcela mensal, apesar da frequência com que têm ocorrido ao longo dos anos.

Outros custos extraordinários que oneram os contratos de terceirização de mão-de-obra são aqueles classificados como “despesas de exercícios anteriores”. Essas despesas decorrem do reconhecimento de débitos referentes a exercícios já encerrados. Os valores das despesas anuais com terceirização de mão-de-obra e os valores médios por empregado, constantes das Tabelas 15 e 16, não computam as despesas de exercícios anteriores, no entanto, os registros dos contratos permitiram apurar os seguintes valores liquidados: R\$ 971,1 mil em 2005, R\$ 512,4 mil em 2006 e R\$ 308,6 mil em 2007.

4.3.7 Análise sobre a evolução das despesas com terceirização de mão-de-obra

O crescimento da despesa com terceirização de mão-de-obra no período de 1998 a 2007 decorreu, sobretudo, do aumento do quantitativo de empregados. No entanto, outros fatores contribuíram, em menor grau, para a elevação da despesa. Os números demonstram que houve aumento do valor médio dos salários, mas que esse aumento não teria ocorrido em função de reajustes acima da inflação, e sim em razão do aumento dos quantitativos de empregados na faixa salarial igual ou na imediatamente superior à média – nas faixas salariais a partir de R\$ 1 mil e de R\$ 2 mil, os aumentos foram, respectivamente, de 25% e 16%. Esses aumentos, portanto, contribuíram para aumentar a média salarial, mas não de forma expressiva. Ademais, essa justificativa não se aplica aos contratos com despesas classificadas no elemento “39 – Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica”, vez que não houve significativos acréscimos de pessoal nos respectivos instrumentos.

Os demais fatores que contribuíram para o crescimento da despesa com terceirização de mão-de-obra foram: a concessão de reajuste linear do valor unitário do auxílio-alimentação acima da inflação e o aumento da taxa de administração média.

4.4 Substituição de servidores por mão-de-obra terceirizada

Em 2002, as despesas referentes a seis categorias de empregados terceirizados – envolvendo quatro áreas diferentes de serviços – foram classificadas no elemento “34 – Outras Despesas de Pessoal decorrentes de Contratos de Terceirização”, em obediência ao determinado na Lei de Responsabilidade Fiscal. Em 2005, a maior parte dessas categorias foi suprimida, de modo que, em 2007, apenas a categoria de Supervisor Técnico, da área de manutenção predial, ainda não havia sido totalmente zerada, conforme Tabela 21. A supressão dessas categorias coincide com a contratação de servidores por meio de concurso público, que ocuparam cargos nas áreas de comunicação, arquitetura e engenharia. Na área de sonorização e multimídia, o cargo que caracterizava a substituição de servidor foi transformado³³, e a classificação das despesas contratuais passou a ser no elemento “37 – Locação de Mão-de-obra”.

³³ Transformado à medida que ficar vago (Diário Oficial da União, nº 20, Seção 2, p.31, de 29/01/2007).

Tabela 21 – Terceirização de Mão-de-obra na Câmara dos Deputados: Quantitativos de Empregados cuja Despesa é Classificada no Elemento “Outras Despesas de Pessoal decorrentes de Contratos de Terceirização”, por Área de Serviço e por Ano, e Valor do Custo Médio Mensal de cada Empregado (2002 a 2007).

Áreas	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Comunicação: televisão	11	11	8	-	-	-
Comunicação: rádio	14	8	8	-	-	-
Manutenção predial	15	15	12	3	3	3
Sonorização e multimídia	21	29	29	-	-	-
Soma do quantitativo:	61	63	57	3	3	3
Custo mensal médio (R\$):	7.035	7.356	7.564	14.776	15.554	15.500

Fonte: Orçamento Brasil, Siga Brasil e Sistema de Contratos.

Observa-se que o custo mensal médio dessas categorias de mão-de-obra terceirizada é bastante superior ao custo médio constante da Tabela 16, que engloba todas as categorias. O maior valor apurado refere-se ao custo médio de cada empregado da categoria de Supervisor Técnico (serviço de manutenção predial), que foi de R\$ 15.554,00 no ano de 2006. O custo médio foi apurado com base nos valores das Outras Despesas de Pessoal (Tabela 15), nas somas dos quantitativos (Tabela 21) e no número de meses, sendo que em 2005 o cálculo considerou os meses trabalhados pelos empregados que foram suprimidos ao longo do ano.

É importante registrar que, apesar das supressões de categorias nos contratos referentes aos serviços de comunicação televisiva e manutenção predial, os quantitativos de outras categorias de empregados dos respectivos contratos aumentaram. O contrato referente aos serviços de comunicação televisiva, que iniciou em 2004 com 162 empregados, teve o quantitativo reduzido para 150 em 2005, mas encerrou o ano de 2007 com 187 empregados, de forma que o valor do contrato em 2007 era equivalente ao valor inicial atualizado³⁴. Das 34 categorias iniciais, 6 tiveram o quantitativo de empregados zerado, 7 não sofreram alteração, mas em 21 categorias houve incremento do quantitativo.

O mesmo se deu com o contrato referente aos serviços de manutenção predial, que até 2007 também incluía os serviços de operação de elevadores. Tendo iniciado em 2003 com 365 empregados, o total de empregados em 2007 já somava 423, apesar da supressão de 12 Supervisores Técnicos. O valor em 2007 era 3,4% maior que o valor inicial atualizado

³⁴ A expressão “valor inicial atualizado” foi extraída da Lei nº 8.666/1993 (art. 65), e considera os reajustes e as alterações contratuais que restabelecem o equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato.

Uma análise mais aprofundada do contrato de manutenção predial mostra que a contratação de servidores efetivos, que motivou a supressão de Supervisores Técnicos, pode ter gerado um aumento da demanda por serviços de apoio na área de manutenção. Comparando a evolução dos quantitativos das categorias de Supervisor Técnico, Projetista e Técnico em Orçamento, nota-se que a soma das supressões é exatamente igual à soma dos acréscimos, conforme Tabela 22.

Tabela 22 – Terceirização de Mão-de-obra na Câmara dos Deputados: Comparação entre os Quantitativos de Empregados das Categorias de Supervisor Técnico, Técnico em Orçamento e Projetista, por Ano (2003 a 2007).

Categoria	2003	2004	2005	2006	2007
Supervisor Técnico	15	9	3	3	3
Técnico em Orçamento	4	5	11	11	11
Projetista	8	13	13	13	13
Soma	27	27	27	27	27

Fonte: Sistema de Contratos.

Entre as áreas contempladas com a contratação de servidores por concurso (comunicação, arquitetura e engenharia), apenas a de comunicação radiofônica não teve o quantitativo de terceirizados aumentado após a supressão de empregados. O Contrato iniciou em 2003 com 93 empregados e expirou em 2007, com 76.

De acordo com informações da Câmara dos Deputados, divulgadas pela *internet*³⁵, foram nomeados por concurso público 11 Arquitetos, 11 Engenheiros e 114 Técnicos em Comunicação Social (31 na área de rádio, 43 na de televisão e 40 na de imprensa escrita).

Em 1999 – antes da Lei de Responsabilidade Fiscal –, houve supressão de empregados terceirizados da área de informática, também em decorrência da contratação de servidores por meio de concurso público. Naquele ano, foram suprimidos 32 empregados das categorias de Analista de Sistema e Analista de Rede. Porém, no ano seguinte (2000), o quantitativo de mão-de-obra terceirizada na área de informática voltou ao patamar anterior à supressão (conforme Tabela 14), em razão do aumento do número de terceirizados nas categorias de apoio (Documentador e Operador de Microinformática/Computador).

³⁵ Disponível em <<http://www2.camara.gov.br/concursosestagios/concursosestagios/realizados.html#2>>, acessado em 01/08/2008.

4.5 Comparação dos quantitativos de empregados terceirizados com os de servidores

O presente trabalho demonstra, em especial, a atual situação da terceirização de mão-de-obra na Câmara dos Deputados e sua evolução ao longo dos últimos anos. No entanto, o principal objetivo é verificar se o quantitativo de empregados terceirizados tem alguma relação com o quantitativo de servidores ativos do quadro permanente da Casa Legislativa. Essa verificação visa testar se é verdadeira a hipótese formulada, de que “o crescimento do quadro de servidores ativos, ocupantes de cargos de nível superior, faz aumentar a demanda por serviço de apoio, pressionando o crescimento da contratação de mão-de-obra terceirizada”.

A Tabela 23 mostra a evolução dos quantitativos de servidores ativos ocupantes de cargos de nível médio e superior do quadro permanente da Câmara, no período de 1998 a 2007, bem como a variação do número de empregados terceirizados. O que ora está sendo denominado de nível médio é o cargo efetivo de Técnico Legislativo, Nível Intermediário Especializado, da Carreira Legislativa.

Tabela 23 – Quantitativos Anuais de Servidores Ativos do Quadro Permanente da Câmara dos Deputados, por Nível de Escolaridade Exigido para o Cargo, em comparação com os Quantitativos de Empregados Terceirizados (1998 a 2007).

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Médio	2.053	2.019	1.988	1.967	1.935	1.855	1.833	1.805	1.774	1.738
Superior	1.676	1.720	1.683	1.652	1.800	1.746	1.821	1.871	1.834	1.795
Soma	3.729	3.739	3.671	3.619	3.735	3.601	3.654	3.676	3.608	3.533
Terceirizados	1.710	1.940	2.034	2.038	2.167	2.270	2.518	2.524	2.554	2.637

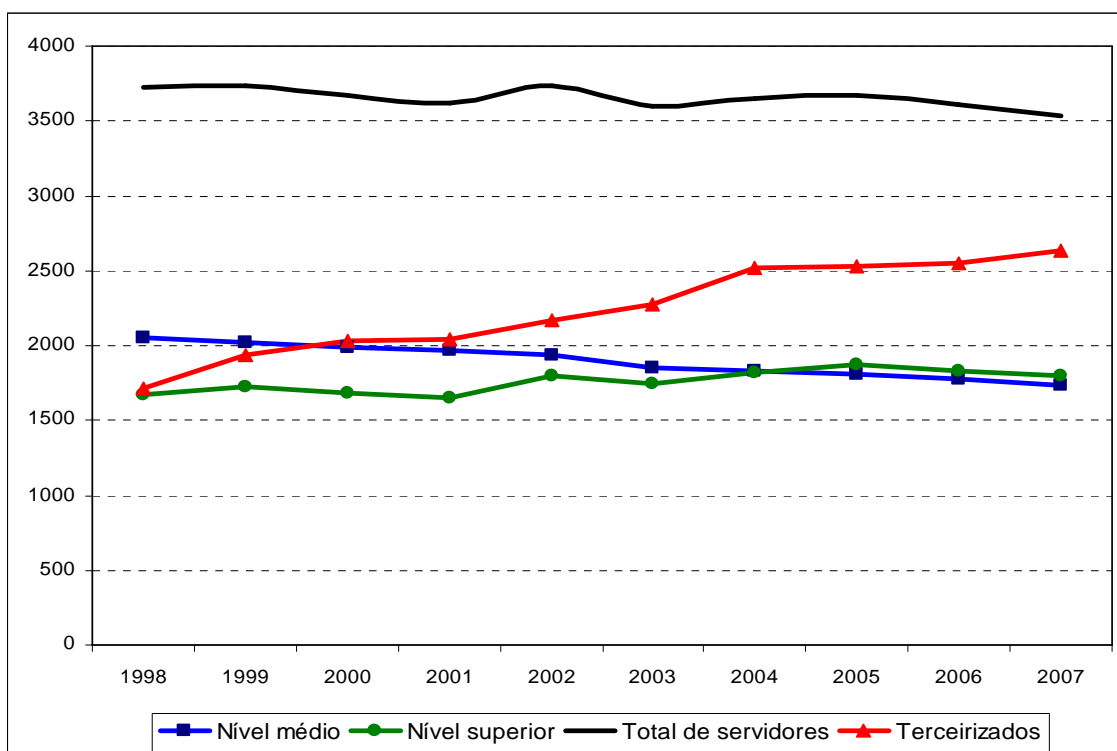
Fonte: Diretoria de Recursos Humanos da Câmara dos Deputados e Sistema de Contratos.

Utilizando-se a metodologia de observação e comparação de informações, os números da tabela revelam que, de 2007 a 1998, houve aumento no quantitativo de servidores ocupantes de cargos de nível superior, mas que esse crescimento não ocorreu de modo contínuo e uniforme, tendo sido negativo em 2001 (-1,4%), atingindo o pico em 2005 (+11,6%), e terminando 2007 com variação de +7,1%. Ainda que o quantitativo de servidores de nível superior não tenha crescido de forma contínua como o quantitativo de empregados terceirizados, o cálculo do coeficiente de correlação simples entre as duas séries resultou em 0,84. Esse coeficiente sugere haver relação positiva entre o crescimento do quantitativo de terceirizados e o aumento do quantitativo de servidores ativos ocupantes de cargos de nível superior.

Os quantitativos de empregados terceirizados também foram comparados com os quantitativos de servidores ocupantes de cargos de nível médio, e o coeficiente de correlação simples resultante foi bastante expressivo, porém negativo³⁶, chegando a -0,97. Esse resultado insinua que o quantitativo de terceirizados aumentava sucessivamente enquanto diminuía continuamente o quantitativo de servidores ativos ocupantes de cargos de nível médio, numa sintonia quase perfeita.

Em 2007, o quantitativo de servidores ativos ocupantes de cargos de nível médio era 15,3% inferior ao número de 1998. Os dados da Tabela 23 estão representados no Gráfico 8.

Gráfico 8 – Quantitativos Anuais de Servidores Ativos do Quadro Permanente da Câmara dos Deputados, por Nível de Escolaridade Exigido para o Cargo, em comparação com os Quantitativos de Empregados Terceirizados (1998 a 2007).



O Gráfico mostra certa simetria entre a curva do quantitativo total de servidores ativos e a curva do quantitativo de servidores de nível superior. Isso se deve ao fato de que o ingresso de servidores por concurso público tem suprido essencialmente cargos de nível superior – desde 1998, foram 603 novas contratações. Para cargos de nível médio, apenas 16 novos

³⁶ Segundo Hoffmann (1991, p. 357), duas variáveis estão negativamente correlacionadas quando o valor de uma tende a crescer quando o da outra diminui, ou vice-versa.

servidores ingressaram no quadro, todos no ano de 1998. As variações positivas no quantitativo de pessoal de nível superior têm permitido anular parte das variações negativas no quantitativo de pessoal de nível médio, de modo que a linha do quantitativo total assemelha-se à linha do quantitativo de pessoal ativo ocupante de cargos de nível superior.

O gráfico também mostra que a linha do quantitativo de servidores ativos ocupantes de cargos de nível médio possui inclinação oposta à linha do quantitativo de terceirizados, deixando visualmente claro o que o coeficiente de correlação e os números referentes aos quantitativos permitem inferir.

4.5.1 Análise sobre a relação entre os números comparados

Mostrou-se verossímil a hipótese de que o aumento do quantitativo de terceirizados tem relação com o aumento do quantitativo de servidores ativos ocupantes de cargos de nível superior. Entretanto, os números sugerem que a principal causa do crescimento da terceirização de mão-de-obra na Câmara dos Deputados pode ter sido a contínua redução do quantitativo de servidores ativos ocupantes de cargos de nível médio. Essa constatação não anula a hipótese original, cuja formulação levou em conta a atual política de pessoal, que privilegia a contratação de servidores destinados a ocupar cargos de nível superior do quadro permanente – o declínio do quantitativo de servidores ativos de nível médio e o aumento do quantitativo de servidores de nível superior comprovam a prática dessa política.

A variação do quantitativo de empregados terceirizados atuando na área de comunicação televisiva parece confirmar a hipótese originalmente formulada. Mesmo com a contratação de servidores concursados para atuarem na área de televisão, aumentou o número de empregados terceirizados, pois todos os novos servidores foram destinados a ocupar cargos de nível superior, o que, provavelmente, fez aumentar a demanda por serviços de apoio, suprido mediante aumento da mão-de-obra terceirizada. A relação de causa e efeito, nesse caso, partiu da necessidade de atuação institucional na área de comunicação televisiva, que exigiu a contratação de profissionais de nível superior, que, por sua vez, gerou a demanda por serviços de apoio, culminando com o aumento da terceirização. O mesmo raciocínio vale para as áreas de manutenção predial e de informática, cujos dados apresentados demonstraram situação semelhante.

A tabela de cargos efetivos integrantes do quadro de pessoal da Câmara dos Deputados (Diário Oficial da União, nº 20, Seção 2, p. 30 e 31, 29/01/2007) aponta as mudanças

que estão sendo promovidas nas atribuições de Nível Intermediário Especializado, do cargo de Técnico Legislativo, e que podem estar contribuindo para a redução do quantitativo de servidores de nível médio. As seguintes atribuições estão sendo transformadas: Condução de Veículos, Agente de Conservação e Restauração, Agente de Encadernação e Douração, Operador de Audiovisual e Operador de Máquinas. Estão sendo extintas as seguintes atribuições: Mecânica de Veículos, Serviços de Comunicação e Informação, Serviços de Atendimento, Serviços de Arquitetura e Engenharia e Serviços Especiais. É importante registrar, no entanto, que essas alterações vão ao encontro da política de recursos humanos prevista no Plano Diretor da Reforma do Estado, iniciado em 1995.

Em síntese, o crescimento, nos últimos dez anos, da terceirização de mão-de-obra na Câmara dos Deputados parece estar relacionado aos seguintes fatores principais: redução do quantitativo de servidores ativos ocupantes de cargos de nível médio e aumento do quantitativo de servidores ativos ocupantes de cargos de nível superior. Outros fatores que podem ter contribuído para o aumento da terceirização de mão-de-obra, mas que não foram objetos de investigação: expansão de serviços tradicionais (limpeza, conservação, manutenção), em razão da ampliação da área construída; e demanda por serviços em novas áreas de atuação institucional (gráfica).

Entretanto, não é possível afirmar que a manutenção da atual política de pessoal da Câmara dos Deputados fará aumentar ainda mais as despesas com terceirização de mão-de-obra. De acordo com Stevenson (1986, p. 389), a existência de correlação entre duas variáveis “leva freqüentemente à conclusão errônea de que uma variável é *causa* da outra”. Para Stevenson, “o fato de haver um relacionamento matemático entre duas variáveis nada nos diz quanto a causa e efeito” (p. 389), e que “a lógica de uma relação causal deve provir de teorias externas ao âmbito da estatística” (p. 342). Stevenson ensina (p. 389) que, para estabelecer relações válidas, é preciso mais que emparelhar dados até encontrar alguma correlação. Para ele, é preciso que os dados que parecem promissores com base na lógica ou na teoria sejam submetidos a experimentos e análises mais profundas para determinar se existe uma relação de causa e efeito.

5 INFORMAÇÕES E ANÁLISES COMPLEMENTARES SOBRE A TERCEIRIZAÇÃO DE MÃO-DE-OBRA NA CÂMARA DOS DEPUTADOS

Os elementos apresentados neste capítulo agregam informações sobre a terceirização de mão-de-obra na Câmara dos Deputados. O estudo mais detalhado desses dados complementa a análise das variações financeiras, da composição dos custos e das características dos serviços inerentes aos respectivos instrumentos contratuais.

5.1 Contratos vigentes e as alterações dos valores contratados

O valor do contrato típico de locação de mão-de-obra sofre alterações em decorrência de fatos que afetam os custos diretos incidentes sobre a composição da parcela mensal (planilha de custos), bem como quando ocorre acréscimo ou supressão do quantitativo de pessoal terceirizado. Os fatos que alteram o valor do contrato podem ser imprevisíveis ou estar previstos nos respectivos instrumentos contratuais. As alterações seguem as disposições da Lei nº 8.666/1993 (sobre Licitações e Contratos, art. 65) e da Lei nº 10.192/2001 (sobre o Plano Real, art. 2º). Outros dispositivos que disciplinam as alterações estão contidos nas seguintes normas: Decreto nº 1.544/1995 (sobre Índices de Preços), Decreto nº 2.271/1997 e Instrução Normativa/SLTI/MPOG nº 2/2008 (sobre Contratação de Serviços).

5.1.1 Fatos que alteram o valor do contrato

Na Câmara dos Deputados, foram registrados, no ano de 2007, nada menos que 71 fatos financeiros em todos os contratos envolvendo mão-de-obra terceirizada, com média mensal de aproximadamente 6 ocorrências. Entretanto, considerando-se os últimos quatro anos, a média anual foi de 56 fatos – ou aproximadamente 5 por mês. Cada contrato sofreu por ano, em média, 3 alterações do valor contratado.

O maior número de fatos financeiros ocorre no mês de janeiro, quando é realizada a maioria – aproximadamente um terço – das Convenções Coletivas de Trabalho das categorias de empregados terceirizados. Nas Convenções, são pactuados os reajustes de salários, que incidem diretamente sobre a composição da parcela contratual mensal. Os fatos financeiros referentes aos reajustes de salários correspondem, em média, a 33,3% do total de ocorrências. O segundo fato de maior incidência está relacionado aos acréscimos de empregados e, rara-

mente, às supressões. Ao contrário do primeiro, esse tipo de ocorrência decorre exclusivamente da decisão do administrador público, por ato discricionário. Os fatos de acréscimos e supressões correspondem a 20,4% do total de ocorrências, em média. O terceiro fato mais freqüente, com média de 19,6% das ocorrências, é a revisão do auxílio-alimentação, quase sempre por ato discricionário do administrador.

A soma da média dos demais fatos financeiros não chega a 27% do total. São fatos que, por força normativa ou contratual, dizem respeito à revisão dos itens referentes aos adicionais previstos em lei, ao transporte, ao uniforme, aos materiais e equipamentos, aos auxílios diversos (funeral, odontológico, saúde), bem como às alterações dos encargos sociais e da taxa de administração, em virtude de mudanças na legislação trabalhista e tributária.

Aos objetivos deste estudo importa distinguir os fatos que alteram o valor do contrato em duas classes, de acordo com os efeitos sobre o valor pactuado: fatos de revisão/reajuste ou fatos de acréscimo/supressão. Essa distinção é necessária em razão de dispositivo legal³⁷ que limita os acréscimos ou supressões por decisão unilateral da Administração a 25% do valor inicial atualizado do contrato. Considera-se como atualizado o valor do contrato no qual já estejam computados os efeitos financeiros dos reajustes e das revisões dos itens que integram a parcela mensal, mas que não tenham sido decorrentes de acréscimos ou supressões de pessoal.

5.1.2 Contratos e valores vigentes

Os 23 contratos de terceirização de mão-de-obra vigentes na Câmara dos Deputados em junho de 2008 somavam o equivalente anual³⁸ a R\$ 93,08 milhões, incluindo as despesas previstas com décimo terceiro salário. A soma das parcelas mensais supera os R\$ 7,33 milhões. As empresas contratadas, conforme Tabela 24, são as seguintes: Adservis Multiperfil Ltda. (6 contratos), Brasfort Administração e Serviços Ltda. (2 contratos), Capital Empresa de Serviços Gerais Ltda. (8 contratos), Cidade Serviços e Mão-de-obra Especializada Ltda. (1 contrato), Conservo Brasília Serviços Gerais Ltda. (1 contrato), DLF Engenharia Comércio e Representação Ltda. (1 contrato), Montana Soluções Corporativas Ltda. (1 contrato), Poligra-

³⁷ Lei nº 8.666/1993, art. 65, §§ 1º e 2º.

³⁸ O valor equivalente anual pode diferir do valor do contrato, que nem sempre tem duração de doze meses.

ma Urbanização e Obras Ltda. (1 contrato), Santa Helena Vigilância Ltda. (1 contrato) e Tec-
tenge Tecnologia e Serviços Ltda. (1 contrato).

Tabela 24 – Terceirização de Mão-de-obra na Câmara dos Deputados: Contratados Vigentes em Ju-
nho/2008, com indicação das Empresas, dos Serviços, dos Valores Nominais e dos Percentuais de
Acréscimos e Outros Fatos Financeiros Incidentes.

Empresa	Serviço	Início do Contrato	Valores Nominais em R\$ Mil					
			Anual + 13º Salário		Parcela Mensal		Acréscimos	Outros Fatos
			Inicial	jun/08	Inicial	jun/08		
Adservis	Manutenção predial	Jun/2003	9.194,9	9.744,4	721,0	766,3	-32,3%	57,0%
Adservis	Transporte	Jun/2003	2.412,7	4.245,5	189,2	333,9	16,3%	51,7%
Capital	Comunicação: televi- são	Fev/2004	6.903,1	9.794,4	537,8	765,0	1,5%	40,1%
Montana	Comunicação: call center	Fev/2004	819,1	1.173,6	68,3	97,8	25,0%	14,7%
Capital	Limpeza: Ed. Anexo IV	Jul/2004	3.561,1	4.588,3	282,0	365,3	0%	29,6%
Capital	Copa, cozinha e do- mésticos	out/2004	3.866,6	5.382,9	304,7	427,3	7,9%	30,0%
Capital	Recepção	nov/2004	1.208,7	1.801,7	94,1	140,7	23,2%	21,3%
Cidade Serviços	Limpeza, portaria e garagem: imóveis funcionais	nov/2006	4.095,0	3.638,3	320,8	285,2	-23,4%	16,0%
Poligrama	Manutenção: jardina- gem	dez/2006	714,3	786,1	59,5	65,5	0%	10,1%
Tectenge	Manutenção: ar- condicionado	dez/2006	1.532,2	1.896,7	127,7	158,1	20,5%	2,7%
Capital	Comunicação: jornal	dez/2006	610,2	769,1	47,5	60,0	18,6%	6,4%
Capital	Comunicação: rádio	Jun/2007	5.089,3	5.492,3	395,9	428,1	0%	8,1%
Capital	Informática	Ago/2007	13.767,1	15.053,0	1.067,0	1.176,8	3,7%	6,4%
DLF Enge- nharia	Manutenção: sistema antiincêncio	Jan/2008	446,3	466,8	37,2	38,9	0%	4,6%
Capital	Remoção e arruma- ção de cargas	Fev/2008	3.406,3	3.544,1	270,5	281,2	0%	4,0%
Adservis	Limpeza: Ed. Sede e Anexos I a III	mar/2008	10.743,7	10.743,7	855,9	855,9	0%	0%
Adservis	Manutenção: dese- nhos e planilhas	abr/2008	3.409,0	3.409,0	265,4	265,4	0%	0%
Santa Helena	Vigilância desarmada	abr/2008	2.134,0	2.134,0	168,0	168,0	0%	0%
Brasfort	Comunicação: ceri- monial e eventos	mai/2008	793,4	793,4	61,8	61,8	0%	0%
Brasfort	Operação de elevado- res	mai/2008	1.665,0	1.665,0	131,5	131,5	0%	0%
Conservo	Gráfica	mai/2008	2.746,5	2.746,5	215,2	215,2	0%	0%
Adservis	Manutenção: equipa- mentos eletrônicos	Jun/2008	945,7	945,7	74,1	74,1	0%	0%
Adservis	Sonorização e Multi- mídia	Jun/2008	2.270,0	2.270,0	177,3	177,3	0%	0%
Somadas			82.334,2	93.084,5	6.472,4	7.339,3		

Fonte: Sistema de Contratos da Câmara dos Deputados.

Os dados da tabela, referentes aos contratos vigentes em junho de 2008, estão ordenados pela data de início de vigência dos instrumentos contratuais. Os valores anuais iniciais e os valores das parcelas iniciais são “nominais” (ou em moeda corrente). Propositadamente, os valores não foram deflacionados, de modo a permitir: a comparação com os valores vigentes em junho de 2008 e a análise do efeito, nas parcelas, das variações decorrentes de fatos financeiros. O valor anual inclui as despesas previstas com o décimo terceiro salário.

Os percentuais referentes aos acréscimos e outros fatos contratuais financeiros foram calculados com base nas variações das parcelas mensais. Os “outros fatos” correspondem aos reajustes e revisões incidentes sobre os itens das parcelas (salário, adicionais, encargos, benefícios, insumos). A soma dos percentuais indicados (acréscimos e outros fatos) é menor que a variação total da parcela (parcela vigente em relação à parcela inicial); o valor da diferença corresponde ao efeito da aplicação dos acréscimos sobre os outros fatos, ou vice-versa. Os percentuais negativos de acréscimos equivalem a supressões de empregados.

5.2 Composição das parcelas mensais dos contratos vigentes

A parcela contratual mensal espelha a Planilha de Custos e Formação de Preços, prevista na extinta Instrução Normativa/MARE nº 18/1997, que apresenta modelos aplicáveis à contratação de serviços de vigilância e serviços de limpeza e conservação. Nos modelos, os itens de custos integram os seguintes montantes: remuneração (salário, hora-extra, adicional noturno, adicional de periculosidade, adicional de insalubridade), encargos sociais (Grupos A, B, C, D e E)³⁹, insumos (uniforme, vale-alimentação, vale-transporte, treinamento, seguro de vida em grupo, materiais, equipamentos, manutenção e depreciação de equipamentos), demais componentes (despesas administrativas/operacionais, lucro) e tributos.

Na Câmara dos Deputados, a parcela mensal é dividida em dois montantes. O Montante “A” abrange a remuneração e os encargos sociais. O Montante “B” é subdividido em dois grupos: o Grupo 1 contempla os insumos, enquanto o Grupo 2 contempla a taxa de administração⁴⁰, na qual estão compreendidas as despesas administrativas/operacionais, o lucro e os tributos.

³⁹ A composição dos grupos de encargos sociais está discriminada no item 5.2.1 deste trabalho.

⁴⁰ Nos contratos de prestação de serviços, esse item é denominado BDI (Benefícios e Despesas Indiretas).

A Tabela 25 mostra a existência de 18 itens, incluindo a taxa de administração, que compõem as parcelas mensais dos contratos vigentes na Câmara em junho de 2008. Cada item apresenta a soma dos valores, agrupados de acordo com a classificação orçamentária por elemento de despesa (“37 – Locação de Mão-de-obra”, “34 – Outras Despesas de Pessoal decorrentes de Contratos de Terceirização” e “39 – Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica”).

Tabela 25 – Terceirização de Mão-de-obra na Câmara dos Deputados: Composição dos Montantes, Grupos e Itens das Parcelas Mensais de Todos os Contratos, com os Respectivos Valores (por Elemento de Despesa), Número de Contratos e Número de Empregados favorecidos (junho de 2008).

Mon Tan Te	Grupo	Item	Valor (R\$)		Nº de contratos		Nº de empregados	
			Locação e Outras	Serviços	Locação E Outras	Ser- Viços	Locação e Outras	Serviços
A	Remuneração	Salário	3.238.189	113.429	19	4	2.577	121
A	Remuneração	Adicional Noturno	29.606	1.512	10	2	170	10
A	Remuneração	Adicional de Insa- lubridade	17.056	1.960	6	1	180	28
A	Remuneração	Adicional de Peri- culosidade	14.426	2.151	2	1	50	6
A	Remuneração	Hora Extra	2.098		2	-	24	-
A	Encargos	Encargos Sociais	1.736.565	84.573	19	4	2.577	121
B	Grupo 1	Auxílio-alimentação	856.195	40.050	19	4	2.577	120
B	Grupo 1	Auxílio-transporte	131.108	18.346	16	4	2.299	121
B	Grupo 1	Uniformes	40.504	1.307	15	2	2.038	42
B	Grupo 1	Treinamento	9.998	243	8	1	664	27
B	Grupo 1	Seguro de Vida	58	-	1	-	42	-
B	Grupo 1	Auxílio- odontológico	492	-	6	-	802	-
B	Grupo 1	Assistência Médi- co-hospitalar	1.502	-	1	-	261	-
B	Grupo 1	Auxílio-funeral	123	-	3	-	371	-
B	Grupo 1	Materiais	23.905	-	6	-	540	-
B	Grupo 1	Materiais (sem rateio)	74.659	1.000	2	1	-	-
B	Grupo 1	Equipamentos	4.017	-	9	-	437	-
B	Grupo 1	Equipamentos (sem rateio)	994	143	5	1	-	-
B	Grupo 1	Ferramentas	474	-	2	-	27	-
B	Grupo 1	Outros	4.569	-	8	-	361	-
B	Grupo 1	Outros (sem rateio)	-	41.493	-	3	-	-
B	Grupo 2	Taxa de Adminis- tração	783.013	46.348	19	4	2.577	121
B	Grupo 2	Taxa de Adm. (sem rateio)	9.451	7.712	5	3	-	-
Soma (R\$)			6.979.002	360.267				
Valor total (R\$)			7.339.269					

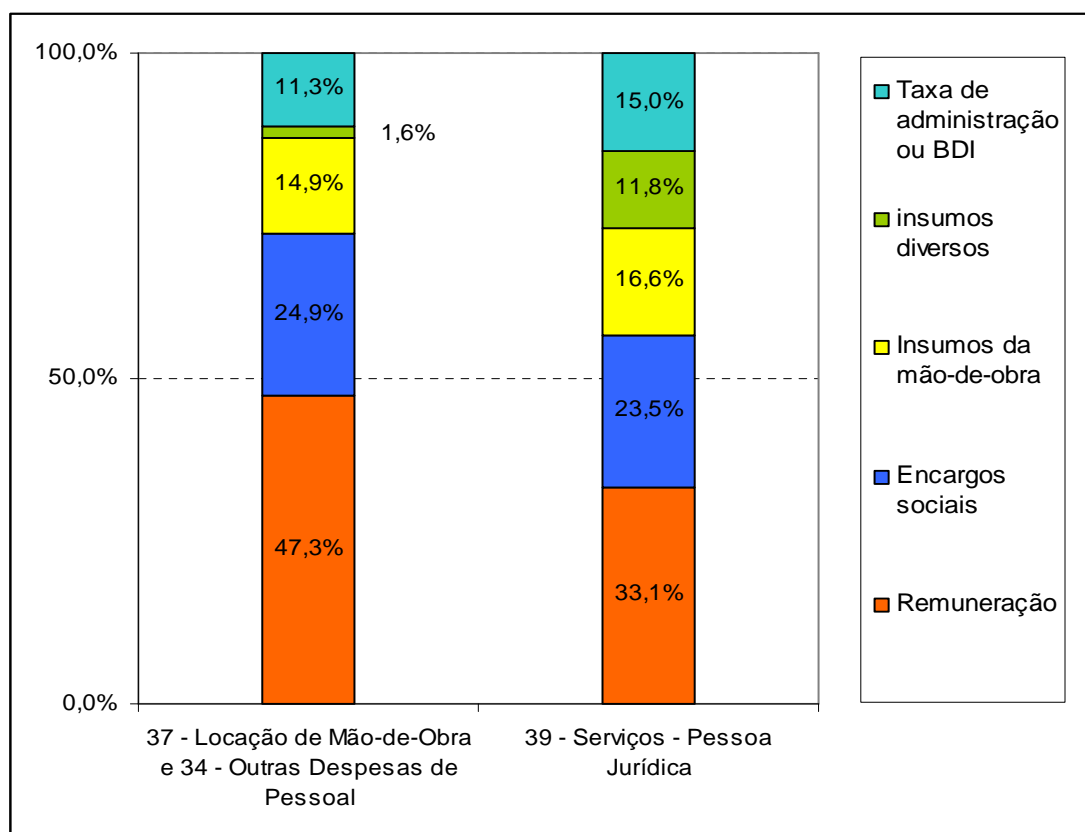
Fonte: Sistema de Contratos.

As duas últimas colunas da tabela explicitam quantos contratos e quantos empregados cada item afeta. Em alguns contratos, no entanto, os custos referentes aos materiais, equipamentos e outros itens⁴¹ não são rateados entre os empregados.

Os dados da Tabela 25 foram convertidos no Gráfico 9, que representa os resumos das respectivas composições das parcelas mensais.

A soma das parcelas de todos os contratos de terceirização de mão-de-obra totalizou o valor mensal de R\$ 7.339.269,00. Nesse total está incluído o valor (R\$ 360.267,00) correspondente à soma das parcelas classificadas no elemento “39 – Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica”, cujos instrumentos contratuais indicam os quantitativos de empregados. A soma dessas parcelas equivale a 5% do total.

Gráfico 9 – Terceirização de Mão-de-obra na Câmara dos Deputados: Resumo da Distribuição Percentual Média dos Grupos da Composição das Parcelas Mensais dos Contratos Vigentes em Junho de 2008, por Elemento de Despesa.



⁴¹ Os “outros itens” englobam insumos cujos valores são baixos ou apresentam-se agrupados nas respectivas propostas, tais como: softwares, mobiliário, equipamentos, ferramentas, materiais, auxílio-funeral, auxílio-odontológico, auxílio-creche, plano de saúde, seguro de vida.

Levando em conta somente os contratos cujas despesas são classificadas nos elementos 37 e 34, a composição pode ser resumida nos seguintes grupos e percentuais, em relação à soma: remuneração, 47,3%; encargos sociais, 24,9%; insumos da mão-de-obra, 14,9%; insumos diversos, 1,6%; e taxa de administração, 11,3%. O mesmo resumo, considerando apenas os contratos cujas despesas são classificadas no elemento 39, apresenta os seguintes percentuais em relação à soma: remuneração, 33,1%; encargos sociais, 23,5%; insumos da mão-de-obra, 16,6%; insumos diversos, 11,8%; e BDI, 15,0%.

O valor do décimo terceiro referente aos contratos de serviços (elemento de despesa 39) já está embutido na parcela mensal. Nos contratos envolvendo Locação de Mão-de-obra (elemento de despesa 37) e Outras Despesas de Pessoal (elemento de despesa 34), o décimo terceiro têm a despesa correspondente liquidada somente no mês de dezembro ou no fim da vigência contratual; portanto, as parcelas mensais não contêm o rateio do décimo terceiro salário. Nesses casos, o cálculo estimado do décimo terceiro leva em conta a remuneração, os encargos sociais incidentes e a taxa de administração. Em junho de 2008, o valor estimado do décimo terceiro salário apresentou a seguinte composição: R\$ 275.115,00 + R\$ 98.491,00 + R\$ 47.821,00 = R\$ 421.427,00 (um doze avos da remuneração média + encargos de 35,8% + taxa de administração média de 12,8%).

Com base nos números da Tabela 25 e no cálculo do décimo terceiro, o custo médio mensal estimado de cada empregado terceirizado em julho de 2008 teria sido de R\$ 2.876,00. Nesse valor estão incluídos todos os itens (com ou sem rateio), bem como o décimo terceiro salário proporcional. Esse custo médio global é 3,3% superior ao apurado em 2007 (R\$ 2.785,00, conforme Tabela 16).

Considerando apenas os contratos de Locação de Mão-de-obra (elemento de despesa 37) e Outras Despesas de Pessoal (elemento 34), o custo médio mensal estimado seria de: R\$ 2.872,00 (incluindo todos os itens) ou R\$ 2.839,00 (excluindo os itens sem rateio). O custo médio que inclui todos os itens é 3,4% maior que o de 2007 (R\$ 2.778,00, conforme Tabela 16). Esse índice reflete as últimas revisões contratuais decorrentes dos reajustes salariais pactuados nas Convenções Coletivas de Trabalho, em percentuais que variaram de 4,0% a 6,5%.

Computando somente os contratos de serviços (elemento de despesa 39), o custo médio seria de: R\$ 2.977,00 (incluindo todos os itens) ou R\$ 2.562,00 (excluindo os itens sem rateio). A expressiva diferença entre os dois valores demonstra o maior peso dos insumos na composição da parcela nos contratos de prestação de serviços. O custo médio que inclui todos os itens é apenas 0,5% superior ao de 2007 (R\$ 2.961,00, conforme Tabela 16). Esse índice

denota que praticamente não houve, no período, revisão dos valores dos itens das parcelas desses contratos. Isso é justificável, considerando que as repactuações dos valores desses instrumentos seguem dinâmica diferente das repactuações dos contratos de Locação e Outras Despesas de Pessoal. Ainda que os critérios da anualidade e da manutenção do equilíbrio econômico-financeiro, previstos na legislação, valham para quaisquer contratos, nos de prestação de serviços não ocorre o repasse automático do reajuste de salário decorrente de Convenção Coletiva de Trabalho.

5.2.1 Composição dos encargos sociais

As taxas de encargos sociais dos contratos de terceirização de mão-de-obra com despesas classificadas nos elementos “37 – Locação de Mão-de-obra” e “34 – Outras Despesas de Pessoal decorrentes de Contratos de Terceirização”, vigentes na Câmara dos Deputados em junho de 2008, variavam de 50,89% a 60,16%, com média simples de 55,9% – a média em relação à soma das remunerações (Tabela 25) era de 52,6%. Nesse grupo de contratos, a taxa de encargos sociais não inclui a provisão para o décimo terceiro salário, pois essa despesa é liquidada e paga nas datas devidas, estipuladas no edital e no instrumento contratual.

No tocante aos contratos cujas despesas são classificadas no elemento “39 – Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica”, as taxas de encargos sociais praticadas em junho de 2008 variavam de 68% a 74,58%, com média simples de 70,49% – a média em relação à soma das remunerações (Tabela 25) era de 71,0%. Há que se ressaltar, que a composição dos encargos sociais desse grupo de contratos inclui a provisão referente ao décimo terceiro salário, o que justifica a significativa diferença em relação às taxas de encargos dos demais contratos.

A Tabela 26 mostra os grupos e os itens da composição dos encargos sociais e trabalhistas, bem como a comparação entre os menores e os maiores percentuais, constantes das propostas vinculadas aos instrumentos contratuais de terceirização de mão-de-obra, vigentes na Câmara dos Deputados em junho de 2008.

A tabela permite observar que as diferenças entre as diversas taxas de encargos sociais contratadas incidem quase que exclusivamente sobre os itens dos Grupos B, C e D. Isso ocorre porque os percentuais de encargos dos Grupos B e C são definidos de forma diferente dos percentuais do Grupo A. Os percentuais de encargos do Grupo A estão fixados na própria legislação, ao passo que os dos Grupos B e C são obtidos por estimativa, com base em cálculos fundamentados em índices estatísticos envolvendo fatores diversos, conforme ensina Viei-

ra (2006, p. 192 a 217): peculiaridades das categorias e atividades dos empregados; rotatividade da mão-de-obra; aspectos regionais.

Tabela 26 – Terceirização de Mão-de-obra na Câmara dos Deputados: Composição dos Encargos Sociais, com Indicação dos Menores e Maiores Percentuais constantes das Propostas vinculadas aos Contratos Vigentes em Junho de 2008.

Grupos e Itens	37-Locação e 34-Outras		39-Serviços	
	Menor	Maior	Menor	Maior
GRUPO A				
A1 - Previdência Social	20,00%	20,00%	20,00%	20,00%
A2 – FGTS e Contribuição Social	8,00%	8,50%	8,00%	8,50%
A3 - Salário Educação	2,50%	2,50%	1,50%	2,50%
A4 - SESI/SESC	1,50%	1,50%	1,50%	1,50%
A5 - SENAI/SENAC	1,00%	1,00%	1,00%	1,00%
A6 – INCRA	0,20%	0,20%	0,20%	1,20%
A7 – Seguro Acidente de Trabalho	1,00%	3,00%	2,00%	3,00%
A8 – SEBRAE	0,60%	0,60%	0,60%	0,60%
GRUPO B				
B1 – Férias	11,03%	11,12%	11,08%	11,11%
B2 - Auxílio doença	0,01%	2,20%	0,20%	0,50%
B3 – Licença-Maternidade/Paternidade	0,01%	0,50%	0,02%	0,05%
B5 – Faltas Legais	0,01%	1,08%	0,20%	0,20%
B6 - Acidente de Trabalho	0,01%	0,46%	0,03%	1,00%
B7 - Aviso Prévio Trabalhado	0,01%	0,23%	0,20%	1,00%
B8 – Décimo terceiro salário	-	-	8,33%	10,80%
GRUPO C				
C1 – Demissão sem justa causa (indenização)	0,02%	4,25%	1,50%	3,59%
C2 – Aviso Prévio Indenizado	0,01%	1,13%	0,10%	0,46%
C3 - Indenização adicional	0,01%	0,62%	0,00%	0,15%
GRUPO D				
D1 – Grupo A x Grupo B	3,99%	5,40%	7,47%	8,89%

Fonte: Instrumentos Contratuais firmados pela Câmara dos Deputados.

Os editais das licitações de terceirização de mão-de-obra (elementos de despesa “37 – Locação de Mão-de-obra” e “34 – Outras Despesas de Pessoal decorrentes de Contratos de Terceirização”), abertas em 2008 pela Câmara dos Deputados, estipularam os percentuais mínimo (50,89%) e máximo (68,1%) como parâmetro para o total dos encargos sociais, sendo que qualquer percentual fora desses limites deveria ser claramente indicado e justificado pela licitante na proposta. Em 2003, os limites estipulados nos editais eram de 51,44% e 68,65%. Essa pequena redução nos percentuais limites de 2008 em relação a 2003 decorreu do fim da vigência da alíquota adicional de 0,5% do FGTS, criada pela Lei Complementar nº 110/2001 (art. 2º), que instituiu a contribuição social devida pelos empregadores em caso de despedida de empregado sem justa causa.

Até o ano de 2002, a provisão para o décimo terceiro salário integrava a composição dos encargos sociais dos contratos de locação de mão-de-obra na Câmara dos Deputados. Naquela época, os limites mínimo e máximo para os encargos sociais fixados nos editais de licitação eram, respectivamente, de 62% e 80%. Esses percentuais ainda servem de parâmetros nos editais de licitação para a contratação de serviços, cujas despesas são classificadas no elemento “39 – Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica”, mas que envolvem mão-de-obra com dedicação exclusiva.

Antes da exclusão da provisão para o décimo terceiro salário, a taxa média de encargos sociais oscilava em torno de 64% (contratos referentes aos elementos de despesa 37 e 34). No ano em que ocorreu a alteração (2003), a média caiu para aproximadamente 57%. Em junho de 2008, a taxa média apurada foi de 55,9%. Para que a exclusão da provisão do décimo terceiro não modificasse o valor da despesa anual por contrato, seria necessário que a redução da taxa de encargos sociais fosse de 11,32 pontos percentuais⁴². Tal afirmação leva em conta a taxa de encargos de 35,8% que incide sobre a gratificação natalina. Essa taxa é fixada nos editais de licitação, e corresponde aos encargos do Grupo A sobre os do Grupo B.

Não é possível afirmar que a despesa contratual anual aumentou ou diminuiu com a separação do décimo terceiro salário, pois as taxas informadas são apenas médias aritméticas. Ademais, uma investigação nesse sentido deve levar em conta as alterações promovidas pela Lei Complementar nº 110/2001, que instituiu dois novos encargos vinculados ao FGTS: a contribuição social devida pelos empregadores em caso de despedida de empregado sem justa causa, que afetou os encargos do Grupo C; e a contribuição adicional de cinco décimos por cento, que vigorou até 2006.

De acordo com relatório de auditoria do TCU⁴³ (Acórdão 1.753/2008 Plenário), realizada em contratos de órgãos da administração pública federal com empresas terceirizadas de limpeza e segurança, os estudos sobre a composição dos encargos sociais apontam um percentual próximo de 74% como razoável.

⁴² Na fórmula: “ $R+aR = R+bR + 1,358(R/12)$ ”, sendo: R = Remuneração; a = taxa de encargos incluindo a provisão para décimo terceiro; e b = taxa de encargos excluindo a provisão para décimo terceiro. Ou simplesmente: “ $a - b = 1,363/12$ ”.

⁴³ Disponível em <[https://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?lnk=\(1753/2008+e+plenario\)\[idtd\]\[b001\]](https://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?lnk=(1753/2008+e+plenario)[idtd][b001])>, acessado em 26/09/2008.

Estudo anterior, datado de 1997, divulgado na *internet* pelo Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos⁴⁴ (DIEESE), concluiu que a média dos encargos sociais totalizava 53,93%. A principal diferença entre as composições apresentadas pelas duas entidades está no rateio das férias, ausente na composição divulgada pelo DIEESE, que considera a despesa um encargo trabalhista, e não social.

A taxa média de encargos praticada nos contratos da Câmara, referentes aos elementos de despesa 37 e 34, aproxima-se da indicada pelo DIEESE; uma exclui a provisão para o décimo terceiro salário, ao passo que a outra exclui a provisão para as férias remuneradas – o décimo terceiro e as férias têm pesos equivalentes na composição dos encargos.

Com base nas taxas apontadas pelo TCU e pelo DIEESE, deduz-se que os percentuais médios de encargos sociais praticados nos contratos de terceirização de mão-de-obra da Câmara estão dentro dos parâmetros aceitáveis.

5.2.2 Composição da taxa de administração

As taxas de administração dos contratos de terceirização de mão-de-obra com despesas classificadas nos elementos “37 – Locação de Mão-de-obra” e “34 – Outras Despesas de Pessoal decorrentes de Contratos de Terceirização”, vigentes na Câmara dos Deputados em junho de 2008, variavam de 8,70% a 16,69%, com média simples de 12,47% – a média em relação à soma do Montante “A” e Grupo 1 do Montante “B” (Tabela 25) era de 12,81%.

Nos contratos cujas despesas são classificadas no elemento “39 – Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica”, as taxas de administração praticadas em junho de 2008 variavam de 13,00% a 19,17%, com média simples de 16,54% – a média em relação à soma do Montante “A” e Grupo 1 do Montante “B” (Tabela 25) era de 17,65%.

De acordo com os editais de licitação da Câmara dos Deputados, integram a taxa de administração: o lucro planejado pela licitante, as despesas indiretas que não possam ser incluídas na composição dos montantes da planilha formadora do preço e os tributos (ISS, COFINS e PIS/PASEP). Ainda segundo os editais, o Imposto de Renda (IRPJ) e a Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL) não incidem diretamente sobre a atividade contratada, mas sobre o lucro auferido pela pessoa jurídica, sendo, portanto, dispensável o detalha-

⁴⁴ Disponível em <<http://www.dieese.org.br/esp/cjujul97.xml>>, acessado em 25/09/2008.

mento desses tributos na composição da taxa de administração. Os editais não fixam percentuais mínimos ou máximos para a taxa de administração e nem sempre exigem a sua discriminação detalhada.

A Tabela 27 apresenta a composição da taxa de administração da maioria dos contratos vigentes em junho de 2008.

Tabela 27 – Terceirização de Mão-de-obra na Câmara dos Deputados: Composição da Taxa de Administração, com Indicação dos Menores e Maiores Percentuais constantes das Propostas vinculadas aos Contratos Vigentes em Junho de 2008.

Item	37-Locação e 34-Outras		39-Serviços	
	Menor	Maior	Menor	Maior
ISS	5,00%	5,00%	2,00%	5,00%
COFINS	3,00%	7,60%	3,00%	3,00%
PIS	0,65%	1,65%	0,65%	1,65%
Outras despesas	0,00%	3,21%	0,00%	7,85%
Lucro	0,01%	0,50%	1,50%	6,35%

Fonte: Propostas vencedoras das licitações abertas pela Câmara dos Deputados.

Os dados da Tabela representam o resultado da análise de treze das vinte e três propostas vencedoras nas licitações abertas a partir do ano de 2004, sendo dez referentes aos contratos com despesas classificadas nos elementos “37 – Locação de Mão-de-obra” e “34 – Outras Despesas de Pessoal decorrentes de Contratos de Terceirização” e três referentes ao elemento “39 – Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica”.

Os elementos permitem concluir que a maior parte da taxa de administração, pelo menos nos contratos referentes aos elementos de despesa 37 e 34, refere-se aos tributos. Ao que parece, o incremento da carga tributária foi o responsável pelo aumento da taxa de administração ao longo dos anos: em 2002, foram alteradas as normas referentes à contribuição para o PIS/PASEP (Lei nº 10.637/2002, art. 2º); em 2004, foram as regras da COFINS que sofreram alteração (Lei nº 10.833/2003, art. 2º). Com as alterações na legislação, as contribuições passaram a possuir duas regras de apuração e duas alíquotas diferentes: incidência cumulativa (alíquota de 0,65% para o PIS e 3% para a COFINS) e incidência não-cumulativa (alíquota de 1,65% para o PIS e 7,6% para a COFINS). Considerando que todas as propostas analisadas foram apresentadas após as alterações na legislação, deduz-se que o impacto das mudanças sobre as empresas prestadoras de serviços não foi uniforme, mas refletiram nos custos das contratações de serviços envolvendo a alocação de mão-de-obra.

No ano de 1998, a taxa de administração média praticada nos contratos de terceirização de mão-de-obra da Câmara dos Deputados (referentes a todos os elementos de despesa) era de 9,82%. Em 2003, a taxa média de 10,26% já registrava uma pequena elevação; mas as taxas médias observadas em 2007 e 2008 (12,6% e 13,18%, respectivamente) mostraram aumentos mais significativos.

5.3 Considerações sobre a locação de mão-de-obra e a contratação de serviços

Nos contratos que tenham por objeto a prestação de serviços executados de forma contínua, o art. 4º do Decreto nº 2.271/1997 veda a inclusão de disposições que permitam a caracterização exclusiva do objeto como fornecimento de mão-de-obra e a subordinação dos empregados da contratada à administração da contratante.

A Instrução Normativa/SLTI/MPOG nº 2/2008 (art. 20, inciso I) veda à Administração fixar nos instrumentos convocatórios o quantitativo de mão-de-obra a ser utilizado na prestação do serviço. A IN também veda à Administração e seu representante exercer poder de mando sobre os empregados da contratada, devendo reportar-se somente aos prepostos e responsáveis por ela indicados (art. 10, inciso I), exceto quando o objeto da contratação prever o atendimento direto, como nos serviços de recepção e apoio ao usuário.

Não obstante as disposições normativas proibindo que o objeto do contrato seja caracterizado como fornecimento de mão-de-obra, o Manual Técnico de Orçamento (Brasil, 2007, p. 48) prevê a classificação no elemento “37 – Locação de Mão-de-Obra” das despesas com prestação de serviços, nos casos em que o contrato especifique o quantitativo físico do pessoal a ser utilizado. Não havendo especificação do quantitativo de pessoal, a classificação seria “39 – Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Jurídica”. Portanto, infere-se da classificação orçamentária prevista no MTO que a “locação de mão-de-obra para a execução de serviços” não se confunde com a “contratação de serviços”.

Na prática, contrata-se serviço quando é possível detalhar a especificação técnica do objeto pretendido, bem como dimensioná-lo, ainda que por estimativa. Na contratação de serviços, o prestador é integralmente responsável pelos meios para a sua consecução, administrando a mão-de-obra e os insumos necessários sem interferência gerencial do órgão contratante, exceto quanto à fiscalização de aspectos relativos à qualidade. Por outro lado, na loca-

ção de mão-de-obra, ainda que seja possível especificar e dimensionar os serviços, quem fixa o quantitativo e as categorias de empregados que realizarão as tarefas é o contratante⁴⁵, de modo que o principal componente do custo do objeto é a própria força de trabalho envolvida, com dedicação exclusiva ao contratante. Na locação de mão-de-obra, a execução das tarefas ocorre necessariamente nas dependências da contratante, sob sua supervisão direta ou indireta, enquanto que na contratação de serviços o local de execução depende da natureza do objeto contratado.

Outra diferença prática entre a contratação de serviços e a locação de mão-de-obra, que pode ser observada através da análise dos editais de licitação, está no critério de habilitação do fornecedor. Na contratação de serviços, exige-se que a empresa selecionada tenha estrutura e capacidade técnica para prestá-los adequadamente, haja vista que não se trata de mera intermediação de mão-de-obra. Já na locação de mão-de-obra, a ausência dessa condição favorece que a especialidade da contratada seja a própria intermediação da força de trabalho, admitindo-se que uma mesma empresa atue em ramos diversos, como ocorre nas áreas de informática, limpeza, rádio, televisão, copa e cozinha da Câmara dos Deputados.

Apesar da distinção corrente entre “locação de mão-de-obra” e “contratação de serviços” na classificação das despesas, alguns instrumentos firmados pela Câmara sob a forma de “contratação de serviços” possuem muitas características de “locação de mão-de-obra”, ou seja: são indicadas as categorias de empregados e os quantitativos mínimos a serem mantidos nas dependências da contratante, com definição do valor do salário inicial e do auxílio-alimentação. Esses contratos têm como objeto a prestação de serviços de operação de central de atendimento (*call center*), jardinagem e manutenção dos sistemas antiincêndio e de ar condicionado. Não obstante a mão-de-obra ser o item de custo de maior relevância na composição da parcela mensal, o custo dos insumos inerentes aos serviços é significativo, porém desvinculado do custo da força de trabalho.

A fixação do quantitativo de pessoal, do valor dos salários e do auxílio-alimentação nos instrumentos contratuais de prestação de serviços traz como consequência dificuldades na fiscalização do contrato e na liquidação da despesa. Além de exigir a verificação da prestação dos serviços, a liquidação da despesa dependerá da apuração do quantitativo de empregados

⁴⁵ Com o advento da IN/SLTI nº 2/2008, a prática de indicar categorias e quantitativos poderá ser abolida.

em atividade, bem como do controle dos salários pagos e da efetiva concessão dos benefícios previstos no contrato.

A experiência mostra que contratos que envolvem a prestação de serviços técnicos ou especializados exigem mais cautela nas interferências gerenciais por parte da contratante, pois inadvertidas ingerências podem prejudicar ou mesmo inviabilizar a imputação de responsabilidades à contratada por eventuais falhas na execução dos serviços. Além do mais, até que ponto as ingerências que limitam as ações do fornecedor poderiam inibir a utilização de técnicas operacionais mais modernas e eficientes? Paradoxalmente, o excesso de zelo do contratante ao interferir demasiadamente na gestão de serviços contratados visa, geralmente, assegurar a continuidade da sua execução e manter o padrão de qualidade. O ideal, no entanto, seria aperfeiçoar os critérios de seleção do fornecedor especializado no ramo pertinente, bem como o controle de qualidade dos serviços, deixando a cargo da contratada a gestão dos insumos e recursos humanos.

6 CONCLUSÕES E SUGESTÕES

Apesar de estarem previstas desde o advento do Decreto-Lei nº 200/1967, a descentralização, flexibilidade e terceirização na administração pública brasileira ganharam ímpeto durante o governo Fernando Henrique Cardoso (1995), quando foi aprovado e implantado o Plano Diretor da Reforma do Estado, com o objetivo de reduzir e modernizar a estrutura estatal. Desde então, a política de recursos humanos adotada no setor público vinha priorizado o recrutamento de novos servidores para o provimento de cargos nas funções típicas de Estado, evitando o preenchimento de vagas para as atividades de apoio administrativo, que passaram a ser contratadas com terceiros. Essa política fez crescer a terceirização de mão-de-obra, expressão que caracteriza a contratação de serviços que exigem a alocação de pessoas nas dependências da contratante. Assim, a terceirização de mão-de-obra passou a ser difundida com o argumento de que a sua adoção favoreceria a modernização do setor público, pois permitiria gastar os recursos com eficiência e economicidade. Entretanto, doutrinadores do direito administrativo apontaram ilegalidades nos contratos de fornecimento de mão-de-obra, que estariam sendo utilizados para burlar a exigência constitucional de concurso público, propiciando o nepotismo e apadrinhamento político.

A partir de 2003, o Poder Executivo Federal, chefiado por Luiz Inácio Lula da Silva, alterou a política de pessoal, com o objetivo de aumentar a contratação de servidores através de concursos públicos, de modo a reduzir a utilização de mão-de-obra terceirizada.

Apesar do aumento do quadro de servidores ativos, as despesas com terceirização de mão-de-obra cresceram, inclusive no Poder Executivo

Na comparação de 2007 com 1998, as despesas com terceirização de mão-de-obra aumentaram nos Poderes Executivo, Judiciário e Legislativo, bem como no Ministério Público da União, apesar do incremento no número de servidores ativos. No Poder Executivo, esperavam-se valores que mostrassem despesas crescentes com terceirização de mão-de-obra até 2002 – em razão da política restritiva de pessoal –, e despesas decrescentes a partir de 2003 – em virtude da política expansiva de pessoal concursado. Entretanto, deu-se o oposto: a despesa apresentou pequenas oscilações até 2002 e crescimento contínuo desde 2003.

A contradição apontada no parágrafo anterior fez supor que poderia haver uma relação de causa e efeito entre a política de pessoal e o crescimento da terceirização de mão-de-

obra. A terceirização estaria suprindo o aumento da demanda por atividades de apoio administrativo, gerada pela política de pessoal que privilegia o crescimento do quadro de servidores concursados em cargos de nível superior, sem a expansão do quadro de servidores de nível intermediário.

Mas será que o aumento da terceirização de mão-de-obra tem alguma relação com o incremento do quantitativo de servidores ativos?

A falta de informações sobre o número de empregados terceirizados atuando no MPU e nos Poderes Executivo, Judiciário e Legislativo (excluindo-se a Câmara dos Deputados) impossibilitou comparar os quantitativos de terceirizados com os de servidores ativos. Também não foi possível calcular quanto do crescimento real da despesa com terceirização de mão-de-obra em cada Poder decorre diretamente do aumento do número de terceirizados. Os dados referentes ao Poder Executivo, noticiados na imprensa, são conflitantes, não fornecendo base segura para comparações. Entretanto, informações do estudo de caso no âmbito da Câmara dos Deputados permitiram concluir que o crescimento real da despesa com terceirização de mão-de-obra reflete, quase que integralmente, o aumento do número de terceirizados. Ante essa constatação, a averiguação da existência de uma relação entre o aumento da terceirização de mão-de-obra e o incremento do quantitativo de servidores ativos foi feita por meio da comparação entre as seguintes variáveis: “despesa com terceirização de mão-de-obra” e “quantitativo de servidores civis ativos”.

O teste da hipótese apresentada no início deste trabalho, feito através da apuração dos coeficientes de correlação simples entre as despesas com terceirização de mão-de-obra e os quantitativos de pessoal ativo de cada Poder e do MPU, revelou índices significativos de correlação. No Poder Executivo, o coeficiente de correlação mostrou-se ainda mais relevante quando o cálculo considerou apenas a variação do quantitativo de servidores de nível superior. No entanto, a confirmação de um relacionamento matemático entre as duas variáveis não comprova a existência de relação de causa e efeito, de modo que não é possível afirmar que os futuros incrementos nos quantitativos de servidores ativos de nível superior farão aumentar as despesas com terceirização de mão-de-obra.

Outra questão relevante:
**não há indícios de que a União esteja utilizando a terceirização de mão-de-obra
para escapar das implicações da Lei de Responsabilidade Fiscal**

Não foram encontrados indícios de que o Governo Federal (Executivo, Judiciário, Legislativo e MPU) esteja utilizando a terceirização de mão-de-obra para fugir das implicações da LRF, com relação aos limites de gastos com pessoal. Mesmo com o incremento, a partir de 2003, do quantitativo de pessoal ativo da União, a relação percentual entre a despesa com pessoal (ativos, inativos e pensionistas) e a receita corrente líquida diminuiu continuamente até 2005. Graças aos crescentes recordes de arrecadação de tributos federais, a receita corrente líquida cresceu num ritmo mais forte que a despesa com pessoal, aumentando a folga em relação ao limite estabelecido na LRF. Além do mais, há que se levar em conta que a LRF é parte integrante do Plano de Reforma do Estado, que defende a terceirização de atividades acessórias na administração pública. Portanto, terceirizar serviços vai ao encontro dos princípios definidos no Plano.

Talvez a celebração de convênios com organismos internacionais para suprir a carência de pessoal técnico, conforme alertou o TCU, pudesse estar contrariando a LRF, caso os agentes contratados por meio desses organismos estivessem exercendo atividades inerentes aos cargos das carreiras públicas. Se assim fosse, as despesas decorrentes dos convênios não estariam sendo classificadas no elemento correto (34 – Outras Despesas de Pessoal decorrentes de Contratos de Terceirização), conforme manda a LRF. Entretanto, o presente estudo não possui os elementos necessários para tal afirmação.

**Na Câmara dos Deputados, aumentou o número de terceirizados, o que fez a
despesa com terceirização de mão-de-obra crescer quase na mesma proporção**

Na Câmara dos Deputados, os gastos com terceirização de mão-de-obra também tiveram aumento real no período de 1998 a 2007. O avanço da despesa decorreu, sobretudo, do incremento do quantitativo de empregados terceirizados; mas, constatou-se que também houve um pequeno aumento do custo real médio da mão-de-obra terceirizada, causado, principalmente, pela variação positiva do salário médio geral. Outros fatores que contribuíram para o aumento do custo médio por empregado foram: reajuste linear, por ato unilateral, do auxílio-

alimentação acima da inflação medida pelo IPCA; e aumento da taxa de administração média, em razão de mudanças na legislação tributária.

O aumento do salário médio geral também pode ser atribuído ao incremento do número de terceirizados, haja vista que a maior parte dos acréscimos incidiu sobre as categorias com salários acima da média do ano de 1998, deslocando-a para um novo patamar.

A análise da média salarial de cada grupo de serviço mostrou que a área de transportes foi a que teve o maior aumento acima da inflação. Entretanto, as médias das áreas de informática e comunicação sofreram reduções significativas, em razão, principalmente, das supressões dos empregados integrantes das maiores faixas de salário.

A substituição de servidores de nível superior por terceirizados reduziu-se na Câmara dos Deputados; contudo, ainda não foi totalmente eliminada

A parcela de terceirização de mão-de-obra que, de acordo com a Lei de Responsabilidade Fiscal, caracteriza a substituição de servidores não foi eliminada na Câmara dos Deputados, mas reduziu significativamente. Os concursos públicos abertos permitiram suprimir as categorias de empregados terceirizados pertencentes às faixas salariais mais elevadas da área de manutenção predial e, principalmente, da área de comunicação. Isso fez com que o salário médio da área de comunicação sofresse redução expressiva. Outra área terceirizada que também teve, pelo mesmo motivo, redução do salário médio foi a de informática. Nesse caso, as supressões de empregados terceirizados para dar lugar a servidores contratados por meio de concurso público ocorreram antes do advento da LRF, mas teve reflexo nos dados analisados neste trabalho.

Na Câmara dos Deputados, o aumento do número de terceirizados parece estar mais relacionado com a redução do quantitativo de servidores ativos de nível médio

As seguintes áreas de atividade meio foram beneficiadas com a expansão do quadro de servidores concursados de nível superior da Câmara dos Deputados: comunicação, manutenção predial e informática. Tais áreas também estão entre as que mais ampliaram a demanda por mão-de-obra terceirizada. Essa constatação induziu à suposição de que o aumento do número de terceirizados poderia ter relação com o incremento do quantitativo de servidores ativos ocupantes de cargos de nível superior.

A hipótese foi testada através da apuração do coeficiente de correlação simples entre os quantitativos de empregados terceirizados e os quantitativos de servidores ativos de nível superior, e o coeficiente resultante (0,84) indica uma correlação positiva entre as duas variáveis – uma correlação positiva significa que uma variável cresce enquanto a outra aumenta.

Os quantitativos de terceirizados também foram confrontados com os quantitativos de servidores de nível médio, e o coeficiente de correlação apurado (-0,97) mostrou-se bastante expressivo. Nesse caso, porém, a correlação é negativa, indicando que uma variável aumenta enquanto a outra diminui, ou vice-versa. Esse resultado surpreendente mostra que o aumento sucessivo do número de terceirizados pode estar mais estreitamente relacionado com a redução contínua do quantitativo de servidores ativos ocupantes e cargos de nível médio. A política de pessoal da Câmara dos Deputados estaria, assim, em harmonia com a política de recursos humanos prevista no Plano Diretor da Reforma do Estado, iniciado em 1995.

Não se pode afirmar, apesar dos índices apurados, que a manutenção da atual política de pessoal fará crescer ainda mais a terceirização de mão-de-obra na Câmara dos Deputados. Os relacionamentos matemáticos demonstrados não comprovam a existência de relações de causa e efeito entre as variáveis, apenas insinuam haver uma relação entre elas.

É um mito a suposição de que a maior parte das despesas contratuais com terceirização de mão-de-obra corresponde ao lucro das empresas interpostas

A análise das planilhas de formação de preços referentes aos contratos típicos de terceirização de mão-de-obra (despesas classificadas nos elementos 37 e 34) revelou que a maior parte (47,3%) do valor da parcela mensal corresponde à remuneração da força de trabalho (salários, adicionais e horas extras). Os encargos sociais e trabalhistas (previdência social, férias, FGTS, Salário Educação), exceto décimo terceiro salário, representam 24,9% do valor da parcela. O valor dos insumos vinculados à mão-de-obra (auxílio-alimentação, auxílio-transporte, uniformes, seguro de vida, auxílio-odontológico, assistência médica) equivale a 14,9% da parcela mensal, ao passo que o valor dos demais insumos (materiais, equipamentos, ferramentas) corresponde a apenas 1,6%. Por fim, 11,3% da parcela correspondem à taxa de administração, na qual se insere o lucro da contratada e as despesas indiretas. Do percentual referente à taxa de administração, pelo menos 9,0 pontos percentuais referem-se a tributos, restando, no máximo, 2,3 pontos percentuais para o lucro e despesas indiretas.

Fornecimento de mão-de-obra versus prestação de serviços

Nas contratações de serviços continuados, em que haja dedicação exclusiva dos trabalhadores, as determinações legais e normativas cuidam para que os instrumentos contratuais não contenham disposições que possam caracterizar o objeto exclusivamente como fornecimento de mão-de-obra – o objeto contratual deve ser a prestação de serviço. Além do mais, a legislação veda à Administração fixar o quantitativo de mão-de-obra a ser utilizada na prestação do serviço, bem como direcionar a contratação de pessoas para trabalhar nas empresas contratadas – quem deve fixar o número de empregados e selecionar a mão-de-obra é a empresa prestadora do serviço. Também é proibido aos representantes da Administração exercer poder de mando sobre os empregados da contratada – na prática, nem sempre isso é possível, de modo que a norma admite exceções.

A mais nova Instrução Normativa determina que na contratação de serviços continuados seja adotada unidade de medida que permita a mensuração dos resultados; assim, o pagamento deixaria de ser baseado em postos de trabalho ou na quantidade de horas de serviço. No entanto, a mesma norma prevê, para fins de liquidação e pagamento das despesas, a mensuração dos recursos humanos empregados, por meio da verificação da formação profissional e do quantitativo exigido, e a fiscalização do cumprimento das obrigações sociais e trabalhistas por parte da empresa contratada.

A intenção manifestada por meio das normas é expurgar as práticas de ingerência da Administração nos contratos de prestação de serviços, sobretudo naqueles em que haja alocação de mão-de-obra com dedicação exclusiva. Se a consecução material do objeto contratado é a finalidade precípua do ajuste, então é justificável a exigência de unidade de medida mensurável, voltada para o resultado. Entretanto, de acordo com a legislação e a jurisprudência trabalhista, a Administração responde subsidiariamente pelas obrigações trabalhistas descumpridas pelo empregador. Assim, não basta à Administração apenas medir os resultados obtidos; também é necessário fiscalizar o adimplemento dos encargos inerentes à mão-de-obra.

A definição da unidade de medida nos contratos de terceirização é tarefa complexa, porém necessária à implantação de uma administração pública gerencial, condizente com o Plano de Reforma do Estado. Na sua concepção, o Plano já previa a contratação de serviços e atividades acessórias para racionalizar a administração pública e economizar recursos escassos, o que fez crescer a terceirização de mão-de-obra. Porém, a economia de recursos está associada à eficiência dos gastos, que exige a definição de metas e a consecução dos objeti-

vos. Para o administrador público, o desafio de aliar economia e eficiência exige maior esforço e criatividade, em razão das peculiaridades burocráticas do setor público e das limitações legais que orientam seus atos.

Sugestões

No âmbito da Câmara dos Deputados, foram identificados os seguintes serviços contratados que envolvem a alocação de mão-de-obra com dedicação exclusiva, mas que poderiam admitir, nas próximas renovações, a adoção de unidade de medida que permita a mensuração dos resultados: manutenção do sistema de ar-condicionado, manutenção do sistema antiincêndio, manutenção de jardins e operação da central de atendimento (*call center*). Quantos aos contratos típicos de terceirização ou locação de mão-de-obra, a adoção de unidade de medida mensurável poderia ser iniciada pelos serviços que envolvem poucas categorias de empregados. Depois de selecionados os serviços, seria necessário identificar e definir as atividades que constituirão as unidades de medida. A execução dos contratos vigentes poderia fornecer os elementos necessários à definição do volume de tarefas, atendimentos, ações ou procedimentos inerentes a cada atividade. Por meio do registro de ocorrências, os dados seriam tabulados e submetidos à análise estatística, de modo a permitir a fixação de quantitativos mensuráveis e graus de satisfação, que norteariam as contratações futuras.

Reflexão

A independência constitucional do Poder Legislativo não exime a Câmara dos Deputados de contribuir com o equilíbrio das finanças públicas. Pelo contrário, o seu papel institucional na manutenção da democracia e do equilíbrio social exige até mais zelo administrativo no sentido de gerir com racionalidade, economicidade e transparência os recursos destinados a sua subsistência.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. A Nova política de recursos humanos. Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1997 (Cadernos MARE da Reforma do Estado, c. 11).

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. Manual Técnico de Orçamento MTO. Versão 2008. Brasília, 2007. Disponível em: <https://www.portalsof.planejamento.gov.br/bib/MTO/MTO_2008_04.pdf>. Acessado em 13/05/2008

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Recursos Humanos. Boletim Estatístico de Pessoal. Brasília, v.12, n. 141, jan. 2008.

_____. Tribunal de Contas da União. Relatório e Pareceres Prévios sobre as Contas do Governo da República: Exercício 2001. Brasília: TCU, 2002.

_____. Tribunal de Contas da União. Relatório e Pareceres Prévios sobre as Contas do Governo da República: Exercício 2006. Brasília: TCU, 2007.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. São Paulo: Atlas, 2008 (2002).

_____. Parcerias na Administração Pública: Concessão, Permissão, Franquia, Terceirização e outras Formas. São Paulo: Atlas, 2002.

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. Responsabilidade Fiscal: na Função de Ordenador de Despesa, na Terceirização de Mão-de-obra e na Função do Controle Administrativo. Brasília: Brasília Jurídica, 2002.

FERREIRA, Sinobu Fujikawa. Comprometimento do funcionário terceirizado: um estudo na Câmara dos Deputados. Monografia de Especialização. Universidade de Brasília. Brasília: 2002. (não publicado)

GASTO Público Eficiente: 91 Propostas para o desenvolvimento do Brasil. Organizador: Marcos Mendes. Rio de Janeiro: Topbooks, 2006.

GASTOS excessivos e ruins. *Estadão*. São Paulo, jul. 2008. Seção Opinião. Disponível em: <http://www.estadao.com.br/estadaodehoje/20080727/not_imp212568,0.php>. Acessado em 27/07/2008

GIACOMONI, James. Orçamento Público. 14ª edição ampliada, revista e atualizada. São Paulo: Atlas, 2007.

HOFFMANN, Rodolfo. Estatística para Economistas. 2ª edição. São Paulo: Livraria Pioneira Editora, 1991.

IPCA TABELAS. Índice Nacional de Preços ao Consumidor – IPCA, Brasil. Disponível em: <<http://www.sidra.ibge.gov.br/snipc/tabelaIPCA.asp>>. Acessado em 06/05/08.

LIMA, Wilson Soares de. Terceirização na Câmara dos Deputados: uma avaliação de vantagens e desvantagens. Monografia de Especialização. Universidade de Brasília, 2001. (não publicado)

MARQUES, Fabíola e ABUD, Cláudia José. Direito do Trabalho. São Paulo: Atlas, 2007.

MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 34ª edição, atualizada por Eurico de Andrade Azevedo, Délcio Balestero Aleixo e José Emmanuel Burle Filho. São Paulo: Editora Malheiros, 2008.

MULLER, Carlos. A terceirização na Câmara dos Deputados. Monografia de Especialização. Universidade de Brasília, 2004. (não publicado)

ORÇAMENTO BRASIL. Lei Orçamentária Anual – Execução. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/orcamentobrasil/orcamentouniao/loa>>. Acessado em 05/05/2008.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. A Reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle. Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1997 (Cadernos MARE da Reforma do Estado, v.1).

POLÍTICAS Públicas; coletânea. Organizadores: Enrique Saravia e Elisabete Ferrarezi. Brasília: ENAP, 2006, v.1.

SIGA BRASIL. Orçamento da União – Execução. Disponível em: <http://www9.senado.gov.br/portal/page/portal/orcamento_senado/SigaBrasil>. Acessado em 05/05/2008.

RAMOS, Dora Maria de Oliveira. Terceirização na Administração Pública. São Paulo: LTr, 2001.

REZENDE, Fernando Antônio. Finanças Públicas. 2ª edição. São Paulo: Atlas, 2006.

STEVENSON, William J. Estatística Aplicada à Administração. São Paulo: Harbra, 1986.

VIEIRA, Antonieta Pereira et al. Gestão de Contratos de Terceirização: na Administração Pública. Belo Horizonte: Fórum, 2006.