



REVISTA DIGITAL DE DIREITO ADMINISTRATIVO

FACULDADE DE DIREITO DE RIBEIRÃO PRETO - FDRP

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO – USP

Seção: Artigos Científicos

Pagamento pelo fato gerador na "terceirização": entre a contradição legal e o incentivo prático

Payment by triggering events in outsourcing: between legal inconsistency and practical justification

João Paulo Forni; Francismary Souza Pimenta Maciel; Thiago Anderson Zagatto

Resumo: Por meio de revisão bibliográfica e pesquisa documental, este artigo objetiva explicitar uma contradição interna na Lei n. 14.133/2021 (Nova Lei de Licitações e Contratações), tendo em vista que a norma, por um lado, veda o pagamento mediante exclusivo reembolso dos salários pagos e, por outro, permite o pagamento pelo fato gerador, que pode ser interpretado justamente como um mero reembolso, pois não se vincula à prestação de um serviço, mas apenas ao gasto realizado pela empresa contratada. Busca-se ressaltar que a sistemática de reembolso de verbas trabalhistas, as quais são componentes de custos nos contratos de dedicação exclusiva, é, sob uma perspectiva mais ampla, uma prática incentivada pelo modelo de remuneração dos contratos. Nesse sentido, demonstra-se que o modelo de pagamento pelo fato gerador, uma espécie de reembolso de custos mais acurado, é consistente com o modelo remuneratório dos contratos de dedicação exclusiva, validado e sedimentado há anos, apesar de maculado por uma contradição com outros dispositivos legais e marcado por diversas possibilidades de melhoria.

Palavras-chave: Pagamento pelo Fato Gerador; Contratos Administrativos; Terceirização; Dedicação Exclusiva de Mão de Obra.

Abstract: Through a literature review and documentary research, this article aims to highlight an internal contradiction in Law No. 14.133/2021 (New Public Procurement and Contracting Law). On the one hand, the law prohibits payment based solely on the reimbursement of wages paid. On the other hand, it allows payment based on the generating event, which can be interpreted precisely as mere reimbursement, since it is not linked to the provision of a service but only to the expenditure incurred by the contracted company. However, the article emphasizes that the reimbursement system for labor costs—an essential component in exclusive dedication contracts—is, from a broader perspective, a practice encouraged by the remuneration model of such contracts. In this context, it is demonstrated that the payment model based on the generating event, a more precise form of cost reimbursement, aligns with the remuneration framework of exclusive dedication contracts, which has been validated and established over the years. Nevertheless, it remains affected by a contradiction with other legal provisions and offers various opportunities for improvement.

Keywords: Payment by Triggering Events; Administrative Contracts; Outsourcing; Exclusive Workforce Dedication.

Disponível no URL: www.revistas.usp.br/rdda

DOI: <http://dx.doi.org/10.11606/issn.2319-0558.v12i2p143-163>

PAGAMENTO PELO FATO GERADOR NA "TERCEIRIZAÇÃO": ENTRE A CONTRADIÇÃO LEGAL E O INCENTIVO PRÁTICO

João Paulo FORNI*; Francismary Souza Pimenta MACIEL **; Thiago Anderson ZAGATTO***

Sumário: 1 Introdução; 2 O significado do pagamento pelo fato gerador; 3 A vedação ao reembolso de salários pagos: raízes e formulação atual; 3.1 O regime de "administração contratada"; 4 A influência da lógica de precificação e remuneração dos serviços terceirizados; 5 Conclusão; Referências.

1. Introdução

A Constituição Federal de 1988 (CF/88) dispõe, no inc. XXI do art. 37, que, ressalvados os casos especificados na legislação obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública, nos termos da lei.

No plano infraconstitucional, o referido dispositivo é regulamentado pela Lei 14.133/2021 (Nova Lei de Licitações e Contratações – NLLC), cuja observância, ao menos no que diz respeito às normas gerais, é obrigatória por todos os entes federativos.

Entre diversas outras matérias, a NLLC dispõe sobre os serviços contínuos com regime de dedicação exclusiva de mão de obra, caracterizados pela observância de modelo de execução contratual que exige, entre outros requisitos, que os empregados do contratado fiquem à disposição nas dependências do contratante para a prestação dos serviços; que o contratado não compartilhe os recursos humanos e materiais disponíveis de uma contratação para execução simultânea de outros contratos; e que o contratado possibilite a fiscalização pelo contratante quanto à distribuição, ao controle e à supervisão dos recursos humanos alocados aos seus contratos (cf. art. 6º, XVI, da NLLC).

A dedicação exclusiva de mão de obra remete ao fenômeno da terceirização, que pode ser definida como a delegação da execução de atividades acessórias a terceiros,

*Doutorando em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), auditor federal de controle externo no Tribunal de Contas da União (TCU), mestre em Direito pelo Centro Universitário de Brasília (Ceub), especialista em Direito Público pela PUC/RS, advogado e administrador. <https://orcid.org/0000-0002-7872-9200>.

**Assessora no Instituto Serzedello Corrêa, ex-Secretária de Compras Públicas no Tribunal de Contas da União (TCU), mestra em Administração Pública pelo IDP e especialista em Gestão de Logística na Administração Pública. <https://orcid.org/0009-0004-7350-3423>.

***Mestre em Direito Econômico pela PUC/PR, auditor federal de controle externo no Tribunal de Contas da União (TCU), assessor na Secretaria-Geral de Administração do TCU (Segedam/TCU), advogado e engenheiro civil. <https://orcid.org/0000-0001-9277-0528>.

consustanciando uma relação jurídica trilateral, que envolve três atores: o trabalhador; a empresa prestadora dos serviços; e ao tomador dos serviços (cliente) (Pereira, 2013, p. 114). No contexto da Administração Pública, a transferência de certas atividades a agentes externos aos quadros dos órgãos e entidades tem a vantagem de permitir maior concentração de servidores efetivos nas suas atividades precípuas, o que tende a aplacar a falta de pessoal no serviço público e gerar economia de recursos, justamente pelo manejo mais eficiente da força de trabalho (Carneiro, 2016, p. 69).

O art. 48 da NLLC trata da execução de serviços por terceiros, em referência à dedicação exclusiva de mão de obra, estabelecendo vedações ao Poder Público nesse contexto. Estabelece o dispositivo legal que poderão ser objeto de execução por terceiros as atividades materiais acessórias, instrumentais ou complementares aos assuntos que constituam área de competência legal do órgão ou da entidade, vedando-se à Administração ou a seus agentes, na contratação do serviço terceirizado: indicar pessoas expressamente nominadas para executar direta ou indiretamente o objeto contratado; fixar salário inferior ao definido em lei ou em ato normativo a ser pago pelo contratado; estabelecer vínculo de subordinação com funcionário de empresa prestadora de serviço terceirizado; definir forma de pagamento mediante exclusivo reembolso dos salários pagos; demandar a funcionário de empresa prestadora de serviço terceirizado a execução de tarefas fora do escopo do objeto da contratação; e prever em edital exigências que constituam intervenção indevida da Administração na gestão interna do contratado (incisos I a VI do artigo 48 da NLLC).

Este artigo visa escrutinar a relação de uma das citadas vedações – a prevista no inciso IV: “definir forma de pagamento mediante exclusivo reembolso dos salários pagos” – com outros dispositivos legais¹, os quais tratam do pagamento pelo fato gerador, que será detalhado em tópico específico. Esse mecanismo visa garantir que a Administração se responsabilize tão somente pelo pagamento dos custos decorrentes de eventos efetivamente ocorridos, vinculando-se o direito ao pagamento, por parte do contratado, à comprovação, perante a Administração, da ocorrência dos fatos geradores nos contratos de dedicação exclusiva de mão de obra.

Por meio de revisão bibliográfica e pesquisa documental, objetiva-se explicitar uma contradição interna na NLLC, tendo em vista que ela veda o pagamento mediante exclusivo reembolso dos salários pagos e, por outro lado, permite o pagamento pelo fato gerador, que pode ser interpretado justamente como um mero reembolso, pois não se vincula à prestação de um serviço, mas apenas ao gasto realizado pela empresa contratada. Por outro lado, será ressaltado que a sistemática de reembolso de verbas trabalhistas, as quais são componentes de custos nos contratos de dedicação exclusiva, é, sob uma perspectiva mais ampla, uma prática incentivada pelo modelo

¹ Trata-se dos arts. 121, § 3º, V, e 142, transcritos na abertura do tópico 2.

de remuneração dos contratos, sedimentado há anos como uma espécie de reembolso de custos mais acurado.

Para tanto, inicialmente se discorrerá sobre o pagamento pelo fato gerador, esboçando-se uma definição que vincula o mecanismo ao reembolso de valores pagos pela empresa contratada; em seguida, verificar-se-ão as minúcias da vedação ao reembolso de salários pagos constante nas normas de regência, com especial atenção à sua abrangência; após, serão verificados os incentivos que terminam por gerar a proliferação do modelo. Por derradeiro, as considerações finais destinam-se ao co-tejo e à síntese dos tópicos anteriores.

2. O significado do pagamento pelo fato gerador

A NLLC estabelece, no contexto dos serviços contínuos com regime de dedicação exclusiva de mão de obra, a possibilidade de pagamento pelos serviços contratados pela Administração somente mediante a comprovação da ocorrência do fato gerador, sendo este um evento trabalhista relevante, como o gozo de férias ou a rescisão do contrato de trabalho:

Art. 121. Somente o contratado será responsável pelos encargos trabalhistas, previdenciários, fiscais e comerciais resultantes da execução do contrato. [...]

§ 3º Nas contratações de serviços contínuos com regime de dedicação exclusiva de mão de obra, para assegurar o cumprimento de obrigações trabalhistas pelo contratado, a Administração, mediante disposição em edital ou em contrato, poderá, entre outras medidas: [...]

V - estabelecer que os valores destinados a férias, a décimo terceiro salário, a ausências legais e a verbas rescisórias dos empregados do contratado que participarem da execução dos serviços contratados serão pagos pelo contratante ao contratado somente na ocorrência do fato gerador. [...]

Art. 142. Disposição expressa no edital ou no contrato poderá prever pagamento em conta vinculada ou pagamento pela efetiva comprovação do fato gerador (grifo nosso).

O pagamento pelo fato gerador é caracterizado, em publicação específica do então Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (Caderno de Logística), como um instrumento “de garantia do cumprimento das obrigações trabalhistas, das verbas rescisórias, dentre outros eventos, nas contratações de serviços continuados com dedicação exclusiva de mão de obra” (Brasil, 2018, p. 6). Justen Filho (2023, p. 1387) observa que a prática envolve o provisionamento de verbas – pertinentes a férias, décimo terceiro e outros direitos semelhantes – e seu abatimento do valor devido ao contratado. Ficam as verbas mantidas sob custódia da Administração até

o momento de seu pagamento diretamente em favor da empresa, quando se configurar sua exigibilidade, o que só ocorre pela comprovação da ocorrência do fato gerador.

Essencialmente, essa metodologia de pagamento, aplicada nos contratos com dedicação exclusiva de mão de obra, objetiva garantir que a Administração se responsabilize tão somente pelo pagamento dos custos decorrentes de eventos efetivamente ocorridos. Vale dizer: “o pagamento pela Administração somente ocorrerá quando houver uma situação de fato ou conjunto de fatos, prevista na lei ou contrato, necessária e suficiente à sua materialização” (Brasil, 2018, p. 8).

A publicação referida (Caderno de Logística) enaltece a metodologia do pagamento pelo fato gerador, sendo ilustrativo o seguinte trecho da apresentação do documento, de autoria do então Secretário de Gestão Antonio Paulo Vogel de Medeiros:

Essa ferramenta nasce como uma nova proposta do governo federal que **prioriza o pagamento pelo resultado e se preocupa com a alocação eficiente de recursos públicos**, de forma que os encargos assumidos pela Administração, enquanto contratante, sejam mensurados por meio de modelos de medição de **resultados mais efetivos**, com fixação de parâmetros e critérios para a avaliação e **melhoria da qualidade da prestação de serviços sob o regime de execução indireta**.

Assim, o **Pagamento pelo Fato Gerador** advém dessa visão de melhor aproveitamento dos recursos públicos [...]. [...]

Ademais, essa nova metodologia do Pagamento pelo Fato Gerador se insere como um dos controles internos que podem ser adotados para o **tratamento dos riscos relativos ao descumprimento das obrigações trabalhistas, previdenciárias e para com o FGTS**, quando se propõe que a Administração se responsabilize tão somente pelo pagamento dos custos decorrentes de eventos efetivamente ocorridos, **mitigando pagamentos dos custos que muitas vezes não se realizam e que oneram em demasia os contratos de prestação de serviço em regime de dedicação exclusiva de mão de obra**, a exemplo de valores para rescisão, ausências legais, auxílio maternidade e paternidade, dentre outros. Ou seja, caso não comprovados os eventos trabalhistas, dentre outros futuros e incertos, que dariam ensejo ao pagamento pela Administração, tais eventos não comporão os custos finais para pagamento do contrato, de modo que os respectivos recursos permanecem nos cofres públicos (Brasil, 2018, p. 5) (grifo nosso).

Em suma, a manifestação transcrita defende, em tese, que o pagamento pelo fato gerador mitiga riscos de responsabilização subsidiária trabalhista do Poder Público,

o que geraria economia de recursos. Há quem enxergue nessa prática, ainda, a proteção do trabalhador, em vista do estímulo ao correto implemento das verbas (nesse sentido, Grintzos, 2020, p. 51-53).

Contudo, outra corrente questiona a efetividade² da metodologia em tela, especialmente quando se compara o benefício, para a Administração, de não pagar por custos não comprovados com o custo de assumir parcela relevante da gestão da empresa.

Mendes e Ferreira (2020), em estudo dedicado à conta vinculada³, mas cujas conclusões podem ser transpostas ao pagamento pelo fato gerador, destacam a excessiva intervenção na condução empresarial por parte da Administração, que assume parcela da gestão de recursos humanos da terceirizada, com risco de aumentar (e não diminuir) a probabilidade de condenação por responsabilidade subsidiária trabalhista.

Outro estudo, que analisou o contexto tanto do pagamento pelo fato gerador quanto da conta vinculada, destacou que empresas pesquisadas apresentaram, após a adoção das metodologias, dificuldades com capital de giro e necessidade de aportes de capital próprio em curto prazo para cumprir com os pagamentos de custos contratuais mensais. O estudo constatou, ainda, atrasos por parte da Administração nos pagamentos das faturas de serviços já prestados (Guimarães; Soares; Gonzaga, 2023).

Em sentido semelhante, Maciel, Forni e Chioato (2024, p. 227) afirmaram que o propósito da conta vinculada, atinente à prevenção de riscos, mais especificamente à proteção do trabalhador vulnerável e do patrimônio público, embora louvável, deve ser cotejado com outros fatores. Há impactos que precisam ser sopesados, exatamente pelo potencial de dano aos interesses da Administração que a prática pode gerar, tendo em vista que, “sob a ótica econômica, mostra-se pouco eficiente. Ou, pelo menos, tendente a produzir relevantes externalidades negativas⁴”. Os princi-

² Efetividade é um conceito jurídico polissêmico. O sentido ora adotado se liga aos impactos e resultados de determinada ação governamental (FORNI e Heller, 2025, p. 173-174).

³ Nos termos da IN-Seges 5/2017, a conta-depósito vinculada bloqueada para movimentação é conceituada como a “conta aberta pela Administração em nome da empresa contratada, destinada exclusivamente ao pagamento de férias, 13º (décimo terceiro) salário e verbas rescisórias aos trabalhadores da contratada, não se constituindo em um fundo de reserva, utilizada na contratação de serviços com dedicação exclusiva de mão de obra” (Brasil, 2017). A diferença principal do pagamento pelo fator gerador para a utilização da conta vinculada é que essa última repassa as verbas contratuais em uma conta bancária aberta em nome da empresa, enquanto no caso do primeiro, os valores ficam represados no próprio saldo contratual.

⁴ Externalidades são custos ou benefícios resultantes da atuação de uma unidade econômica que não se encontram refletidos nos preços, ou seja, “externos” ao mercado (Pindyck e Rubinfeld, 2002, p. 292). A externalidade negativa, ou deseconomia externa, ocorre quando a referida unidade econômica cria custos para outras sem pagar por isso, sendo revelada pela diferença entre os custos privados e os custos sociais (Vasconcellos; Garcia, 2023, p. 85), sendo estes últimos maiores e, em parte, não internalizados.

pais efeitos negativos citados pelos autores são o represamento de recursos financeiros da empresa, que poderiam estar circulando na economia e ficam “parados”, e o elevado custo de controle desses recursos, em razão da internalização, pelo Poder Público, de parte da gestão de recursos humanos da empresa contratada. Essas conclusões podem ser perfeitamente estendidas ao pagamento pelo fato gerador, dada a similitude das práticas.

De toda forma, o objetivo deste artigo não diz respeito a uma análise mais acurada da efetividade da metodologia, que, como se viu, encontra defensores e adversários, mas analisar a compatibilidade entre a vedação disposta no IV do art. 48 da NLLC e a possibilidade de adoção, pela Administração, do pagamento pelo fato gerador.

Para tanto, o que mais importa neste tópico é ter em mente, a partir dos conceitos trazidos, que o pagamento pelo fato gerador é uma espécie de reembolso pela comprovação da ocorrência de determinado gasto por parte da empresa contratada pelo Poder Público. Não se remunera a efetiva prestação do serviço à administração, mas o dispêndio, por parte da contratada, com férias, décimo terceiro salário, a ausências legais e verbas rescisórias dos empregados.

Com base nessa ideia que se verifica a contradição interna citada na introdução, que ficará mais clara a partir do estudo da vedação ao reembolso de salários pagos, objeto do próximo tópico.

3. A vedação ao reembolso de salários pagos: raízes e formulação atual

Antes de adentrar a atual formulação da vedação ao reembolso de salários pagos, constante das normas de regência, vale discorrer brevemente sobre a provável raiz dessa restrição.

3.1 O regime de “administração contratada”

No projeto da Lei 8.666/1993, que regia (e, de certa forma, ainda rege⁵) as contratações públicas antes de sua revogação pela NLLC, foi prevista a utilização de um regime denominado “administração contratada”. Conforme síntese constante de decisão do Tribunal de Contas da União (TCU)⁶, nessa modalidade de contratação, a empresa contratada, a executora dos serviços, “receberia um percentual denominado ‘taxa de administração’ aplicada sobre os custos efetivamente incorridos na execução do objeto, comprovados mediante apresentação de documentos fiscais,

⁵ Relações contratuais entabuladas sob a égide da Lei 8.666/1993 seguem por ela regidas até o fim o advento de seu término.

⁶ O TCU é órgão autônomo que exerce o controle externo da Administração Pública, tanto diretamente, em vista de competências a ele atribuídas pela Constituição Federal de 1988, quanto em auxílio ao Poder Legislativo, ao qual a Corte de Contas não está subordinada (Forni, 2020, p. 81).

exatamente como no caso em análise" (Brasil, 2015). Vale transcrever, em complemento, a caracterização do regime em tela por Justen Filho (2004, p. 104):

Nessa modalidade, o particular não desembolsa seus recursos nem arca com o custo da produção do bem ou do serviço. Incumbe-lhe o dever de selecionar, contratar e remunerar o pessoal necessário, adquirir os insumos e executar a prestação. A diferença entre empreitada e administração contratada reside na determinação do preço. Na empreitada, o preço é fixado de antemão (seja global, seja unitário). Na administração contratada, o preço consiste no custo da execução mais uma comissão assegurada ao contratado. A administração tem o dever de reembolsar o particular por todas as despesas incorridas e remunerá-lo pela comissão. Logo, o lucro do particular é certo e variável. Correspondará ao valor da comissão.

[...]

Esse regime de execução indireta fora objeto de voto presidencial, na ocasião do sancionamento da Lei nº 8666. Reputou-se, ao efetivar o voto, que o regime de administração contratada importaria risco de potenciais prejuízos ao interesse público. O particular seria incentivado a ampliar o custo da obra ou do serviço, porque isso acarretaria aumento da própria remuneração. Ademais, o regime de administração contratada não permite uma delimitação prévia precisa acerca dos custos do contrato. A Administração desembolsará os montantes que vierem a ser fazer necessários. Portanto, poderão ser estimados os custos, dentro de certos parâmetros, os quais nunca serão exatos e rigorosamente determinados. Sob esse ângulo, o regime de administração contratada apresenta certa incompatibilidade com o princípio de que a contratação dependerá de rigorosa estimativa de seu custo. No entanto, o Congresso insistiu na manutenção da figura, que voltou a ser objeto de voto por ocasião do sancionamento da Lei nº 8.883.

As razões do voto ao dispositivo que previa o regime de "administração contratada" não deixam dúvidas sobre a posição da Administração Federal em relação à prática:

A experiência tem demonstrado que a execução indireta, sob o regime de administração contratada, envolve a assunção de elevadíssimos riscos pela Administração, que é obrigada a adotar cuidados extremos de fiscalização, sob pena de incorrer em elevados prejuízos em face do encarecimento final da obra ou serviço.

Como é sabido, nesse regime de execução interessa ao contratado, que se remunera à base de um percentual incidente sobre os custos do que é empregado na obra ou serviço, tomar esses custos os mais elevados possíveis, já que, assim, também os seus ganhos serão maximizados.

Por outro lado, parece-me indubioso que, diante da sistemática de planejamento e orçamentos públicos instituída pela Constituição de 1988, não mais é legítimo admitir-se a execução de obra ou serviço cujo custo total não esteja prévia e criteriosamente fixado, com sua inclusão tanto no orçamento anual, quanto no plano plurianual.

Tais dispositivos, portanto, se mostram contrários ao interesse público (Brasil, 1993).

Do trecho transcrito, depreende-se que, ao vedar a adoção do regime de administração contratada, o legislador deixou expressa a impossibilidade de estabelecer modelo de execução contratual baseado no reembolso de custos efetivamente incorridos pela contratada, acrescidos de uma taxa de administração. Em vez disso, as empresas devem apresentar, em suas propostas, preços unitários para cada um dos serviços a serem prestados, os quais serão pagos pela Administração conforme a entrega ou execução, independentemente da verificação dos custos efetivamente suportados pela contratada. Em outras palavras, uma vez fixados os preços unitários na proposta, os pagamentos serão realizados com base na prestação do serviço, e não na verificação dos custos efetivos da empresa.

Essa é a lógica subjacente à Lei 8.666/1993 e também à Lei 14.133/2021, razão pela qual o mecanismo do pagamento pelo fato-gerador causa estranhamento, já que propõe a remuneração do contratado com base nos custos nos quais incorreu a contratada.

3.2 A formulação atual da vedação ao reembolso de salários pagos

A NLLC prevê, no inc. IV do art. 48, ser “vedado à Administração ou a seus agentes, na contratação do serviço terceirizado [...] definir forma de pagamento mediante exclusivo reembolso dos salários pagos”.

Tal disposição também consta no art. 7º, inc. III, do Decreto 9.507/2018, que estabelece as diretrizes para a execução indireta de serviços na Administração Pública Federal, nos seguintes termos: “É vedada a inclusão de disposições nos instrumentos convocatórios que permitam [...] a previsão de reembolso de salários pela contratante”.

O Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCE/SP), nos comentários aos dispositivos da NLLC, assenta que o objetivo do inc. IV do art. 48 acima transcrito, bem como das demais vedações constantes do mesmo artigo, é “evitar a configuração de relação empregatícia entre a Administração e o prestador de serviços, que possibilita a condenação por eventuais indenizações trabalhistas” (São Paulo, [s.d.]). Marçal Justen Filho (2023, p. 646), comentando especificamente a respeito do inciso IV, assevera que “o reembolso por parte da Administração à remuneração paga pelo contratado ao empregado pode configurar tanto fraude à licitação como o estabelecimento de um vínculo direto”.

Cotejando o dispositivo que veda o reembolso (inc. IV do art. 48 da NLLC) e os dispositivos que abrem a possibilidade do pagamento pelo fato gerador (inc. V do § 3º do art. 121 e art. 142 da NLLC – tratados no tópico anterior), vislumbra-se a contradição interna aludida na introdução. O efetivo esquadriamento dessa dissonância, entretanto, não é simples. Passa pela definição da abrangência do termo “salários pagos”, constante do inc. IV do art. 48 da NLLC.

Para tanto, é fundamental compreender quais são as rubricas ou componentes típicos de uma contratação de serviços continuados com dedicação exclusiva de mão de obra. Segundo a Planilha de Custos e Formação de Preços modelo, divulgada no Anexo VII-D, da Instrução Normativa 5/2017 – MPDG (IN 5/2017), tais componentes são, de maneira resumida (Brasil, 2017):

Módulo 1 – Remuneração: salário-base, adicionais de periculosidade, insalubridade, noturno, hora-extra, entre outros cabíveis, segundo as especificidades da contratação;

Módulo 2: 2.1 – décimo terceiro salário, férias e adicional de férias (1/3); 2.2: encargos previdenciários (GPS), fundo de garantia por tempo de serviço (FGTS) e outras contribuições (para o sistema “S”, por exemplo); e 2.3: benefícios mensais e diários, os quais incluem vale-alimentação, vale-transporte, plano de saúde, auxílio-creche, entre outros fixados no instrumento coletivo de trabalho utilizado como referência para a contratação;

Módulo 3 – Provisão para rescisão: inclui os avisos prévio trabalhado e indenizado, bem como a multa do FGTS nas demissões sem justa causa por iniciativa do empregador;

Módulo 4 – Custo de Reposição do Profissional Ausente: inclui o custo do profissional substituto em razão dos afastamentos legais do titular nos quais o empregador não pode efetuar descontos deste – ou seja, o empregador tem que pagar pelos dois empregados, o titular e o substituto. Nesse módulo são incluídos os custos do substituto. Os motivos de afastamento típicos são: férias, doença, acidente de trabalho, licença maternidade e paternidade;

Módulo 5 – Insumos Diversos: uniformes, materiais e equipamentos;

Módulo 6 – Custos Indiretos, Tributos e Lucro: percentual incidente sobre os custos diretos, que contempla as despesas administrativas da empresa para gerir a contratação e que não podem ser apropriadas diretamente em um serviço específico, bem como os tributos e o lucro almejado pela empresa com a contratação.

A partir do detalhamento acima e buscando mais clareza a respeito do problema de fundo deste artigo, releva questionar se, ao vedar “à Administração ou a seus agentes, na contratação do serviço terceirizado [...] definir forma de pagamento mediante exclusivo reembolso dos salários pagos”, o art. 48, inc. IV, da NLLC, teria endereçado apenas determinadas parcelas, as que efetivamente têm natureza salarial, ou se, ao contrário, pretendeu-se genericamente estipular que, nesse tipo de contratação, a Administração deve abster-se de reembolsar as empresas pelos seus custos individuais de produção (o que acarreta um escrutínio trabalhoso), cingindo-se a pagar pelos serviços prestados (não importando os custos nos quais efetivamente incorreu a empresa prestadora).

Em outras palavras, a locução “salários pagos” utilizada pelo legislador foi colocada com a intenção consciente de restringir a vedação carreada no art. 48, inc. IV, às verbas salariais, cujo conteúdo e extensão são obtidos no Direito do Trabalho, ou seria um caso de imprecisão terminológica – um uso “desavisado” do termo em questão?

Consideramos tratar-se da segunda hipótese: não houve intenção de remeter especificamente às verbas salariais.

Para chegar a tal conclusão, inicia-se pela avaliação do provável objetivo do legislador com tal proibição. Diz-se “provável objetivo”, pois, nos relatórios da exposição de motivos e justificativas do projeto que resultou na NLLC, não há detalhes sobre as razões atinentes ao dispositivo legal em questão (cf. Brasil, 2020).

As contratações de serviços continuados com dedicação exclusiva de mão de obra ou predominância de mão de obra têm uma especificidade importante em relação às demais contratações: risco de transfigurar-se em mero recrutamento de mão de obra por parte da Administração.

A propósito, no substitutivo do PLS 559/2013, §2º, III, proposto pela Câmara dos Deputados (projeto que resultou na NLLC), constava vedação expressa da “contratação mediante disponibilização de mão de obra”. Contudo, tal proibição foi suprimida, conforme parecer do Senador Antônio Anastasia, sob o argumento de que ela seria excessivamente restritiva e poderia obstar a contratação de serviços com dedicação exclusiva de mão de obra, o que já era uma prática institucionalizada na Administração Pública (Brasil, 2020, p. 24)⁷.

Ademais, segundo o aludido parecer, seria possível conciliar a disponibilização de mão obra com critérios de aferição de resultados baseados na performance da empresa. Segundo o Senado Federal, existiria espaço para terceirizar em regimes de

⁷ Ressalta-se que vedação no mesmo sentido consta no art. 3º da IN-Seges 5/2017: “O objeto da licitação será definido como prestação de serviços, sendo vedada a caracterização exclusiva do objeto como fornecimento de mão de obra” (Brasil, 2017).

postos e disponibilização de mão de obra sem que isso configurasse necessariamente a terceirização ilícita:

(...) o “modelo híbrido”, já consagrado pela jurisprudência do TCU e pela própria IN nº 05/2017, compatibiliza, quando necessário em razão da peculiaridade do objeto contratual e da dinâmica de execução dos serviços, a disponibilização da mão de obra com a adoção de índices de medição dos resultados (ANS/IMR), vinculando, pois, o resultado da remuneração do contratado à sua respectiva performance (Brasil, 2020, p. 23).

Como visto, existe forte preocupação em afastar qualquer suspeita de que a contratação realizada pela Administração Pública configure terceirização ilícita, caracterizada pela mera intermediação da mão de obra por parte da empresa contratada.

Remunerar as empresas com base nos preços contratados e de acordo com as entregas efetivamente realizadas, em vez de a Administração simplesmente reembolsar as despesas tidas com seus funcionários, constitui uma forma de afirmar a regularidade da contratação, pois a distância da intermediação ilícita.

Vale lembrar, nesse sentido, que, embora o Supremo Tribunal Federal (STF) tenha flexibilizado a terceirização para as empresas privadas, a partir da ADPF 324⁸, a Administração Pública se submete à regra do concurso público para a contratação de mão de obra e a União, especificamente, deve respeitar condicionantes estabelecidas no Decreto-Federal 9.507/2018, que proíbe, entre outros, “a caracterização do objeto como fornecimento de mão de obra” (art. 7º, II).

Outros incisos do art. 48 da NLLC (I, III, V e VI) também denotam preocupação do legislador em reprimir a mera “locação” de mão de obra, já que vedam a adoção das seguintes práticas pela Administração: indicação de pessoas expressamente nominadas para executar direta ou indiretamente o objeto contratado; o estabelecimento de vínculo de subordinação com funcionário de empresa prestadora de serviço terceirizado; a demanda para execução de tarefas fora do escopo do objeto da contratação dirigida a funcionário de empresa prestadora de serviço terceirizado; e a previsão, em edital, de exigências que constituam intervenção indevida da Administração na gestão interna do contratado.

A prática de reembolso dos “salários pagos” seria uma das formas de manifestação da mera “locação” de mão de obra. Isso porque, em uma terceirização lícita, espera-

⁸ Tese firmada: “I - É lícita a terceirização de toda e qualquer atividade, meio ou fim, não se configurando relação de emprego entre a contratante e o empregado da contratada; II - A terceirização, compete à contratante: i) verificar a idoneidade e a capacidade econômica da terceirizada; e ii) responder subsidiariamente pelo descumprimento das normas trabalhistas, bem como por obrigações previdenciárias, na forma do art. 31 da Lei 8.212/1993” (Brasil, 2019).

se que haja critérios de medição específicos previstos em contrato para fins de remuneração da empresa, e não a simples reposição dos gastos das empresas com seus funcionários.

A partir disso, infere-se que, quando vedou o reembolso, o legislador não estava preocupado apenas com uma espécie de rubrica da composição de custos – atrelada à natureza salarial, de acordo com os conceitos do direito do trabalho –, mas objetivou abranger todas elas, pois o fundamento da proibição extrapola as rubricas de natureza salarial. Exemplificativamente, considerando a estrutura da Planilha de Custos e Formação de Preços exposta anteriormente, a NLLC não buscou vedar apenas o reembolso do salário-base (certamente uma verba salarial) e permitir o reembolso do vale-transporte (que constitui indenização pelo gasto com transporte por parte do funcionário, sem natureza salarial).

Ao reembolsar o vale-transporte a Administração também deixaria de adotar critério de medição e pagamento atrelado ao serviço contratado para remunerar os custos da empresa com seus funcionários – prática indesejada.

Pelo exposto até aqui, considerando que: i) a remuneração com base no simples reembolso de qualquer rubrica é vedada pelo art. 48, inc. IV, NLLC; e ii) o mecanismo do pagamento pelo fato-gerador consiste em resarcimento da empresa pelos gastos com férias, décimo terceiro salário, ausências legais e verbas rescisórias dos empregados do contratado somente na ocorrência do fato gerador, já é possível concluir que referido mecanismo do pagamento pelo fato-gerador e a vedação aludida são contraditórios entre si.

A conclusão, embora menos abrangente, não cairia por terra se adotada interpretação restritiva do termo “salário”, a partir dos conceitos oriundos do Direito do Trabalho.

Conjugando-se os arts. 76 e 457 da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), tem-se que o salário representa contraprestação paga ao empregado pelo serviço realizado ou tempo à disposição do empregador.

Sérgio Pinto Martins (2017, p. 355) conceitua salário como a prestação fornecida pelo empregador diretamente ao trabalhador em decorrência do contrato de trabalho, abrangendo tanto a contraprestação do trabalho, a disponibilidade do trabalhador, as interrupções contratuais e demais hipóteses previstas em Lei. Para o autor, o salário não depende necessariamente da prestação dos serviços, sendo devido, por exemplo, quando o empregado falta ao trabalho por motivo de doença, hipótese em que o empregador deve arcar com o salário referente aos primeiros quinze dias de afastamento.

Além do elemento contraprestação, outro de grande relevância é a habitualidade. De acordo com o art. 458 da CLT: “Além do pagamento em dinheiro, compreende-se no salário, para todos os efeitos legais, a alimentação, habitação, vestuário ou outras

prestações ‘in natura’ que a empresa, por força do contrato ou do costume, fornecer habitualmente ao empregado”.

Nesse sentido, pode-se dizer que as verbas de natureza salarial representam quantias pagas com habitualidade, em dinheiro ou in natura, pelos empregadores aos empregados, em retribuição ao trabalho executado ou tempo em disposição, ou mesmo quando o trabalhador faltar justificadamente ao serviço e não puder ter o salário descontado.

Poder-se-iam avaliar todos os componentes da Planilha de Custos e Formação de Preços a fim de enquadrá-los ou não no conceito de salário. Entretanto, é suficiente e mais pragmático, tendo em vista o objetivo deste artigo, restringir tal análise às rubricas que integram o pagamento pelo fato-gerador, quais sejam: férias, décimo terceiro salário, verbas rescisórias e custos de reposição do profissional ausente.

Quanto às férias, o art. 452-A, §6º da CLT estipula que ao final de cada período de prestação de serviços, o empregado tem direito ao pagamento de férias proporcionais com o acréscimo de um terço. O dispositivo não deixa dúvida de que a remuneração das férias tem por fundamento a contraprestação pelos serviços prestados no período antecedente – ou seja, trata-se de salário.

O décimo terceiro tem a sua natureza salarial expressa no art. 1º da Lei 4.090/1962: “No mês de dezembro de cada ano, a todo empregado será paga, pelo empregador, uma gratificação salarial, independentemente da remuneração a que fizer jus” (grifo nosso).

Com relação às verbas rescisórias, tem-se que o aviso-prévio trabalhado constitui a remuneração do empregado pelo período de cumprimento do período de aviso, sendo certo, portanto, que constitui salário.

No caso do aviso-prévio indenizado, o art. 487, §1º, da CLT, determina que: “A falta do aviso prévio por parte do empregador dá ao empregado o direito aos salários correspondentes ao prazo do aviso, garantida sempre a integração desse período no seu tempo de serviço”. O pagamento de ditos salários será feito na forma de indenização. Entretanto, para os fins aqui pretendidos, resta clara a natureza salarial da verba que dá origem ao aviso-prévio indenizado.

Ainda no grupo das verbas rescisórias, tem-se a multa de 40% sobre o saldo do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), tratada na Lei 8.036/1990:

Art. 18. Ocorrendo rescisão do contrato de trabalho, por parte do empregador, ficará este obrigado a depositar na conta vinculada do trabalhador no FGTS os valores relativos aos depósitos referentes ao mês da rescisão e ao imediatamente anterior, que ainda não houver sido recolhido, sem prejuízo das cominações legais.

§ 1º Na hipótese de despedida pelo empregador sem justa causa, depositará este, na conta vinculada do trabalhador no FGTS, importância igual a **quarenta por cento do montante de todos os depósitos realizados na conta vinculada durante a vigência do contrato de trabalho**, atualizados monetariamente e acrescidos dos respectivos juros (grifo nosso).

Embora no espectro trabalhista e previdenciário a multa represente uma verba indenizatória, não integrando o salário de contribuição para fins de incidência de contribuição previdenciária, tampouco a remuneração do empregado, por outro lado, quando se consideram os fatores ensejadores da multa, necessariamente se faz visível a natureza salarial da rubrica.

A multa é aplicada sobre o saldo mantido na conta do FGTS do empregado. Essa conta é alimentada a partir de provisões mensais equivalentes a 8% da remuneração do empregado, inclusive férias e 13º salário. Nesse sentido, considerando que a multa está relacionada a um contrato de trabalho com vínculo empregatício, que todos os valores que formam sua base de cálculo são pagos com habitualidade e que representam contraprestação ao trabalho ou tempo à disposição, é adequado considerá-la uma verba salarial do empregado.

De todo modo, em benefício da consistência argumentativa, para que uma divergência sobre a natureza salarial da multa do FGTS não contamine as conclusões desse artigo, admitamos que tal parcela não tenha natureza salarial em termos trabalhistas. Digamos, portanto, nesse aspecto, que a vedação do art. 48, inc. IV, da NLLC, não tratou da multa do FGTS e passemos ao próximo componente da Planilha de Custos e Formação de Preços.

Nos custos de reposição do profissional ausente, como dito anteriormente, são considerados os custos do profissional substituto em razão dos afastamentos legais do titular em relação aos quais o empregador não pode efetuar descontos – ou seja, o empregador tem que pagar pelos dois empregados, o titular e o substituto. Os motivos de afastamento típicos são: férias, doença, acidente de trabalho, licença maternidade e paternidade.

Se o módulo tem por finalidade viabilizar o pagamento do substituto — que também é um empregado —, a base de cálculo correspondente deve incluir apenas parcelas tipicamente salariais, tais como salário-base, adicionais legais (como insalubridade e periculosidade), férias e respectivo abono proporcionais, décimo terceiro salário proporcional, além das provisões para verbas rescisórias proporcionais. Assim, conclui-se que o módulo se limita à cobertura de verbas estritamente salariais.

Mesmo ao se restringir o alcance da vedação prevista no art. 48, inc. IV, da NLLC, às parcelas estritamente salariais, conforme conceituadas no Direito do Trabalho, permanece a incompatibilidade entre essa norma e o modelo de pagamento baseado no

fato gerador. Isso porque tal modelo pressupõe, justamente, o reembolso à contratada com base nos dispêndios efetivos relacionados às verbas trabalhistas nele contempladas

4. A influência da lógica de precificação e remuneração dos serviços terceirizados

Se, por um lado, há razões consistentes, descritas no tópico três acima, aptas a justificar o acerto da vedação legal ao reembolso de salários pagos nos contratos – sobretudo evitar uma configuração de relação empregatícia entre a Administração e o prestador de serviços –, por outro lado, a vigente lógica de precificação dos serviços estimula e, de certo modo, legitima a prática. Também explica, pelo menos em parte, a contradição suscitada.

Os contratos administrativos executados em regime de dedicação exclusiva de mão de obra têm características peculiares, além das elencadas na própria lei. Duas são particularmente relevantes para os fins da discussão empreendida neste artigo: o modelo de precificação dos contratos e o modelo de remuneração dos serviços.

Na dedicação exclusiva, como já se afirmou, o valor da contratação é orçado com base em planilhas de custos e formação de preços, uma espécie de repositório de todos os dispêndios em que, se supõe, a empresa contratada incorrerá para prestar os serviços. A estimativa do valor atribuído aos serviços, desde a fase de planejamento da contratação, é elaborada com base em uma composição de custos pré-definida, conformada a modelos já estabelecidos e assentados nas práticas de contratação.

A segunda peculiaridade, que não se confunde com a primeira, refere-se à dinâmica de remuneração dos contratos de dedicação exclusiva. Os serviços são remunerados com base no custo da prestação, correspondente à disponibilização da mão de obra, tudo sob o esteio dos elementos indicados na planilha. Dito de outro modo, a Administração, na verdade, recompõe o custo, para a contratada, da disponibilidade dos postos de trabalho, acrescido naturalmente de um percentual de lucro. Não se remuneram entregas ou resultados específicos. Os pagamentos são feitos em valores fixos mensais, que correspondem a uma fração da totalidade dos custos (e do lucro) estimada para o ano (1/12 do valor anual).

Nem mesmo nos casos em que há ANS/IMR (Acordo de Níveis de Serviço ou Instrumento de Medição de Resultados⁹), essa lógica é subvertida. Os ANSs, indiscutivelmente cabíveis em contratos executados em regime de dedicação exclusiva de mão de obra, prestam-se tão somente a promover alinhamentos – em regra reduções – na remuneração devida em caso de má performance da contratada. A base para a

⁹ Nos termos da IN-Seges 5/2017, o Instrumento de Medição de Resultado (IMR) é o mecanismo que define, em bases comprehensíveis, tangíveis, objetivamente observáveis e comprováveis, os níveis esperados de qualidade da prestação do serviço e respectivas adequações de pagamento.

remuneração é mesma: os custos da prestação do serviço dispostos na planilha de formação de preços. Confira-se relevante esclarecimento a esse respeito constante em publicação do TCU:

É importante esclarecer que a presença de IMR, principalmente em contrato com dedicação exclusiva de mão de obra, não necessariamente o define como um contrato “de resultado”. O IMR implica variação na remuneração em virtude do desempenho com base em critérios previamente acordados. No entanto, é possível haver IMR e o contrato ser remunerado pela dedicação exclusiva de mão de obra (valorado pelo custo da mão de obra). Assim, a remuneração pode variar tanto em função da qualidade do desempenho (IMR), quanto em função de uma desconformidade do objeto. Além disso, nesse caso, a previsão do IMR não dispensará o fiscal do contrato de fiscalizar o cumprimento das obrigações previdenciárias, fiscais e trabalhistas pelo contratado (Brasil, 2024, p. 309).

A citada publicação ainda descreve um risco advindo de eventual classificação inadvertida de um contrato de dedicação exclusiva como contrato de resultado, associado ao modelo de remuneração:

Descrição do objeto como “contrato de resultado” ou entendimento, por parte do fiscal de um contrato de prestação de serviço com dedicação exclusiva de mão de obra, de que o fato de haver Instrumento de Medição do Resultado - IMR (ou outro indicador de aferição de qualidade) torna o contrato como “de resultado”, levando o fiscal a deixar de fiscalizar o cumprimento, pelo contratado, das obrigações previdenciárias, fiscais e trabalhistas previstas na planilha de composição de custos do contratado, com consequente alto risco de descumprimento dessas obrigações pelo contratado e potenciais: execução de contrato com sobrepreço; necessidade de a Administração efetuar a cobrança de todos esses débitos a posteriori; e responsabilização da Administração (solidária para débitos previdenciários e subsidiária para débitos trabalhistas (Brasil, 2024, p. 337).

Essa metodologia de precificação e de remuneração acaba por conduzir, inevitavelmente, à prática do reembolso de custos, inclusive das prestações trabalhistas, que constituem o principal componente nos contratos de dedicação exclusiva de mão de obra. Ora, se a Administração conhece o custo para execução dos serviços e remunera o contratado em função dele, parece lógico e de todo legítimo presumir que o pagamento só será devido se o custo de fato ocorrer, e em sua exata proporção. Qualquer agente público com experiência mediana no tema poderia afirmar, com certa propriedade, que comportamento diverso conduziria ao risco de sobrepreço.

Não é só o chamado senso comum, ou a simples aversão ao risco – em geral o maior orientador de comportamentos em matéria de contratações –, que levam a esse raciocínio. A jurisprudência do TCU também é profícua em entendimentos e determinações que reforçam a observância compulsória dos custos indicados nas planilhas de composição de custos em contratos de dedicação exclusiva, para fins de pagamento.

No Acórdão 3076/2010 – Plenário, por exemplo, a Corte de Contas declarou expressamente que as planilhas não têm função meramente referencial, ou seja, elas não se prestam somente a especificar os serviços ou a orientar reajustes, acréscimos e supressões. A composição de custos é, segundo o TCU, de fato, a base da remuneração:

As planilhas de custos e formação de preços constantes da proposta da licitante devem retratar a composição do preço unitário mensal dos serviços, não sendo meramente referenciais, ainda que a licitação seja do tipo menor preço global. (Brasil, 2010).

Em vários outros julgados, o TCU determinou o realinhamento dos pagamentos devidos por força de divergências com os valores indicados nas planilhas. Determinou, inclusive, resarcimentos à Administração, no caso de pagamento a maior, ou responsabilização de gestores¹⁰.

É esse o juízo subjacente às revisões dos contratos administrativos de dedicação exclusiva havidas sob fundamentos como a desoneração da folha de pagamento ou a reforma trabalhista: exclui-se da planilha o custo no qual não se incorreu. É também o juízo que ampara glosas em pagamentos por faltas de terceirizados prestadores de serviços e por inadimplemento de itens como vales transporte ou vale refeição, práticas sabidamente triviais nas rotinas de fiscalização.

Não se pretende, naturalmente, questionar o posicionamento do TCU nesses casos, claramente direcionado à regularidade e à preservação dos recursos públicos, tampouco as orientações no mesmo sentido postas em regulamentos, sobretudo na IN-Seges 5/2017.

Tenciona-se tão somente demonstrar que há um pano de fundo sobre o qual a discussão central deste artigo deve ser posicionada. A sistemática de reembolso de verbas trabalhistas, que são componentes de custos nos contratos de dedicação exclusiva, é, sob uma perspectiva mais ampla, uma prática incentivada pelo modelo de remuneração dos contratos. Logo, embora evidente a contradição circunscrita aos dispositivos da lei, há que se reconhecer que o modelo de pagamento pelo fato gerador, uma espécie de reembolso de custos mais acurado, é consistente com o modelo

¹⁰ É o que se observa, por exemplo, no Acórdão 983/2011 – Primeira Câmara, no Acórdão 1425/2019 – Plenário, no Acórdão 5651/2024 – Segunda Câmara, e no Acórdão 712/2019 – Plenário.

remuneratório dos contratos de dedicação exclusiva, validado e sedimentado há anos.

Conquanto não invalide, em absoluto, o argumento central deste artigo, é uma constatação que demonstra a profundidade e a complexidade das questões que envolvem os contratos de dedicação exclusiva de mão de obra. Sobretudo, leva à reflexão acerca da necessidade de uma avaliação sistêmica do modelo, que, para além de corrigir paradoxos, conduza a dinâmicas de fato eficientes de fiscalização e pagamento.

5. Conclusão

O artigo objetivou explicitar uma contradição interna na NLLC, tendo em vista que a norma, por um lado, veda o pagamento mediante exclusivo reembolso dos salários pagos, mas, por outro, permite o pagamento pelo fato gerador, que pode ser interpretado justamente como um mero reembolso, pois não se vincula à prestação de um serviço, mas apenas ao gasto realizado pela empresa contratada.

Destacou-se que o mecanismo do pagamento pelo fato gerador propõe a remuneração da empresa pelas férias, décimo terceiro salário, verbas rescisórias e custos de reposição do profissional ausente apenas na hipótese da ocorrência do fato gerador e no montante efetivamente pago pela empresa ao empregado.

Nesse sentido, afirmou-se que, à exceção da multa do FGTS, todas as demais rubricas compreendidas no mecanismo do pagamento pelo fato-gerador têm natureza salarial, tanto em sentido amplo quanto em sentido estrito. Logo, tendo em vista que o art. 48, inc. IV, da NLLC, proíbe “definir forma de pagamento mediante exclusivo reembolso dos salários pagos”, concluiu-se pela contradição do mecanismo com a proibição trazida pela NLLC.

No entanto, ressaltou-se que é preciso verificar o pano de fundo sobre o qual a contradição citada opera no mundo real. A sistemática de reembolso de verbas trabalhistas, que são componentes de custos nos contratos de dedicação exclusiva, é, sob uma perspectiva mais ampla, uma prática incentivada pelo modelo de remuneração dos contratos. Logo, o modelo de pagamento pelo fato gerador, uma espécie de reembolso de custos mais acurado, é consistente com o modelo remuneratório dos contratos de dedicação exclusiva, validado e sedimentado há anos.

Portanto, conquanto não invalide, em absoluto, o argumento central deste artigo, os inventivos gerados pelo modelo de remuneração e mesmo por julgados do TCU demonstram a profundidade e a complexidade das questões que envolvem os contratos de dedicação exclusiva de mão de obra. Sobretudo, alertam para a necessidade de uma avaliação sistêmica do modelo, que, para além de corrigir paradoxos, conduza a dinâmicas de fato eficientes de fiscalização e pagamento.

Referências

- AMORIM, Helder Santos. *Terceirização no serviço público: uma análise à luz da nova hermenêutica constitucional*. São Paulo: LTr, 2009.
- BRASIL. *Mensagem presidencial 335*. Veto parcial ao Projeto de Lei n. 1.491, de 1991 (n. 59/92 no Senado Federal), de 21 de junho de 1993. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/Mensagem_Veto/anterior_98/Vep335-L8666-93.pdf. Acesso em: 31 ago. 2023.
- BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. *Instrução Normativa n. 5, de 26 de maio de 2017*. Dispõe sobre as regras e diretrizes do procedimento de contratação de serviços sob o regime de execução indireta no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional. Disponível em: <https://www.gov.br/compras/pt-br/acesso-a-informacao/legislacao/instrucoes-normativas/instrucao-normativa-no-5-de-26-de-maio-de-2017-atualizada>. Acesso em: 02 abr. 2014.
- BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. *Pagamento pelo fato gerador*: Caderno de Logística. Brasília: MP, 2018.
- BRASIL. Senado Federal. *Relatório legislativo de 10.12.2020*, rel. Senador Antônio Anastasia. De PLENÁRIO, sobre Projeto de Lei nº 4.253, de 2020 (Substitutivo da Câmara dos Deputados ao Projeto de Lei do Senado nº 559, de 2013), que estabelece [...]. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=8911883&ts=1673870504463&disposition=inline>. Acesso em: 17 maio 2024.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 324*, Distrito Federal. Direito do Trabalho. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental. Terceirização de Atividade-Fim e de Atividade-Meio. Constitucionalidade. Rel. Ministro Luis Roberto Barroso. Julgada em 30.08.2018, DjE em 06.09.2019. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur410185/false>. Acesso em: 23 jan. 2024.
- BRASIL. Tribunal de Contas da União. Plenário. *Acórdão 1712/2015*. Relator: Min. Benjamin Zymler, julgado em 15.7.2015. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/pesquisa/acordao-completo>. Acesso em: 25 maio 2023.
- BRASIL. Tribunal de Contas da União. Plenário. *Acórdão 3076/2010*. Relator: Min. Augusto Nardes, julgado em 17.11.2010. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/pesquisa/acordao-completo>. Acesso em: 1 abr. 2025.
- BRASIL. Tribunal de Contas da União. Primeira Câmara. *Acórdão 983/2011*. Relator: Min. Valmir Campelo, julgado em 15.02.2011. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/pesquisa/acordao-completo>. Acesso em: 1 abr. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Plenário. *Acórdão 1425/2019 Relator: Min. Walton Alencar Rodrigues, julgado em 19.06.2019.* Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/pesquisa/acordao-completo>. Acesso em: 1 abr. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Segunda Câmara. *Acórdão 5651/2024. Relator: Min. Vital do Rêgo, julgado em 13.08.2024.* Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/pesquisa/acordao-completo>. Acesso em: 1 abr. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Plenário. *Acórdão 712/2019. Relator: Min. Bruno Dantas, julgado em 27.03.2019.* Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/pesquisa/acordao-completo>. Acesso em: 1 abr. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Licitações & Contratos: Orientações e Jurisprudência do TCU.* 5. ed. Brasília, 2024.

CARNEIRO, Fernanda Maria Afonso. A terceirização na administração pública: vantagens, desvantagens e ameaças ao regime jurídico das relações do trabalho. *Revista de Direito Administrativo e Gestão Pública*, Florianópolis, Brasil, v. 2, n. 2, p. 61–80, 2016.

DELGADO, Maurício Godinho. *Curso de Direito do Trabalho.* 14. ed. São Paulo: LTr, 2015.

FORNI, João Paulo Gualberto. Controle de constitucionalidade pelo TCU: uma proposta de revisão da Súmula nº 347 do STF. *Revista do TCU*, v. 146, jul./dez. 2020.

FORNI, João Paulo; HELLER, Gabriel. Efetividade: polissemia e utilização como parâmetro do controle externo no Tribunal de Contas da União. *Revista de Direito Público da Economia – RDPE*, Belo Horizonte, ano 23, n. 90, p. 173- 192, abr./jun. 2025.

GRINTZOS, Priscilla Cavalcante Elias. Estudo sobre a legalidade da adoção da conta vinculada em contratos de serviços terceirizados. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito) – Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, Brasília, 2020.

GUIMARÃES, Duanne Emanuel Leal; SOARES, Cristiano Sausen; GONZAGA, Rosimeire Pimentel. Reflexos dos mecanismos de gestão de riscos da administração pública na gestão organizacional de terceirizadas e implicações na relação contratual. *Revista Gestão Organizacional*, Chapecó, v. 16, n. 1, p. 228-246, jan./abr., 2023.

JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à lei de licitações e contratações administrativas.* 2. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2023.

JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à lei de licitações e contratos administrativos.* 10. ed. São Paulo: Dialética, 2004.

MACIEL, Francismary Souza Pimenta; FORNI, João Paulo Gualberto; CHIOATO, Tânia Lopes Pimenta. Conta vinculada: reflexões sobre a contabilização e a (in)eficiência do modelo como mecanismo mitigador de riscos nas contratações públicas. *Revista Digital de Direito Administrativo*, v. 11, n. 2, p. 211–230, 2024.

MARTINS, Sérgio Pinto. *Direito do trabalho*. 33. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

MENDES, Lorena Lopes Freire; FERREIRA, Frederico Poley Martins. Contratos de terceirização na administração pública: dinâmicas de utilização da conta vinculada no Tribunal Regional do Trabalho de Minas Gerais. *Research, Society and Development*, v. 9, n.11, 2020.

PEREIRA, Leone. *Direito do Trabalho*. 3. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais Ltda, 2013.

PINDYCK, Robert S.; RUBINFELD Daniel L. Microeconomia. 5. ed. São Paulo: Prentice Hall, 2002.

SÃO PAULO. *Tribunal de Contas do Estado. Legislações Comentadas – Lei n. 14.133/2021*. Disponível em: <https://www.tce.sp.gov.br/legislacao-comentada/lei-14133-1o-abril-2021/48>. Acesso em: 31 maio 2024.

VASCONCELLOS, Marco Antonio Sandoval; GARCIA, Manuel Enriquez. Fundamentos de Economia. 7. ed. São Paulo: SaraivaUni, 2023.

ZOCKUN, Carolina Zancaner. *Da terceirização na Administração Pública*. São Paulo: Malheiros, 2014.