

# 1568

TEXTO PARA DISCUSSÃO

## LICITAÇÕES, CONTRATOS E MERCADO DE TRABALHO NO BRASIL

André Gambier Campos

Instituto de Pesquisa  
Econômica Aplicada

### **LICITAÇÕES, CONTRATOS E MERCADO DE TRABALHO NO BRASIL**

André Gambier Campos\*

\* Técnico de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc), do Ipea. *E-mail*: andre.campos@ipea.gov.br. O autor agradece a Milton José Zamboni, professor adjunto da Universidade Federal de Itajubá (Unifei), bem como a Ricardo Luiz Chagas Amorim, diretor do Departamento de Prospecção para Inclusão Produtiva do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), pelos comentários e pelas sugestões.

## **Governo Federal**

**Secretaria de Assuntos Estratégicos da  
Presidência da República**

**Ministro Wellington Moreira Franco**

**ipea** Instituto de Pesquisa  
Econômica Aplicada

Fundação pública vinculada à Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiro – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

### **Presidente**

Marcio Pochmann

### **Diretor de Desenvolvimento Institucional**

Fernando Ferreira

### **Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais**

Mário Lisboa Theodoro

### **Diretor de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia**

José Celso Pereira Cardoso Júnior

### **Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas**

João Sicsú

### **Diretora de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais**

Liana Maria da Frota Carleial

### **Diretor de Estudos e Políticas Setoriais, de Inovação, Regulação e Infraestrutura**

Márcio Wohlers de Almeida

### **Diretor de Estudos e Políticas Sociais**

Jorge Abrahão de Castro

### **Chefe de Gabinete**

Persio Marco Antonio Davison

### **Assessor-chefe de Imprensa e Comunicação**

Daniel Castro

URL: <http://www.ipea.gov.br>

Ouvidoria: <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>

## **Texto para Discussão**

Publicação cujo objetivo é divulgar resultados de estudos direta ou indiretamente desenvolvidos pelo Ipea, os quais, por sua relevância, levam informações para profissionais especializados e estabelecem um espaço para sugestões.

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e de inteira responsabilidade do(s) autor(es), não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

ISSN 1415-4765

JEL: J08, J80, H83.

# SUMÁRIO

---

SINOPSE

ABSTRACT

1 INTRODUÇÃO .....	7
2 O MERCADO DE TRABALHO URBANO NAS DÉCADAS RECENTES .....	9
3 DIMENSIONANDO LICITAÇÕES/CONTRATOS PÚBLICOS .....	17
4 NOÇÕES SOBRE LICITAÇÕES/CONTRATOS PÚBLICOS .....	21
5 POSSIBILIDADES DE ESTRUTURAÇÃO DO MERCADO DE TRABALHO A PARTIR DE LICITAÇÕES/CONTRATOS PÚBLICOS.....	32
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	43
REFERÊNCIAS .....	46



## SINOPSE

A questão principal deste trabalho é se as licitações e as contratações realizadas pelo Estado podem colaborar com a regulação público-estatal do mercado de trabalho no país. O momento atual é propício à formulação dessa questão, pois está tramitando na Câmara dos Deputados o Projeto de Lei (PL) nº 7.709/2007 – que se transformou no PL nº 32/2007 no Senado Federal –, que propõe alterações na Lei nº 8.666/1993, que é o estatuto geral de licitações e contratos públicos. Este trabalho avalia as possibilidades de utilização das licitações e das contratações estatais para a regulação do mercado laboral, a partir de três perspectivas distintas, envolvendo: *i*) apenas as empresas licitantes; *ii*) também suas fornecedoras de insumos; e *iii*) as instituições que acompanham o funcionamento de todas essas empresas e, também, o do mercado laboral. Paralelamente, este estudo avalia essas possibilidades a partir de dois momentos complementares, envolvendo: *i*) somente as licitações (em que se escolhem as empresas que irão contratar com o Estado); e *ii*) envolvendo também a execução dos contratos públicos (que derivam das licitações).

## ABSTRACT

The main question of this paper is whether the bids and contracts undertaken by the State could collaborate with the public-regulation of the labor market in Brazil. The present moment is conducive to the formulation of this question because there is a bill in National Congress proposing amendments to Law nº 8.666/1993, which is the general statute of bidding and public contracting. This paper assesses the possibilities for using the bidding and public contracting to regulate the labor market, from three different perspectives, involving: *i*) only the bidding companies; *ii*) also its suppliers of inputs; *iii*) institutions which control the operation of all these companies and also the functioning of the labor market as a whole. Simultaneously, this paper assesses these possibilities from two complementary moments, involving: *i*) only the bids (where you pick companies that will contract with the state); *ii*) involving also the implementation of public contracts.



## 1 INTRODUÇÃO

Desde 2007, tramita no Congresso Nacional um projeto de lei (PL) que reformula as licitações e os contratos firmados pelo Estado, em suas diversas esferas federadas (federal, estadual, distrital e municipal), seus distintos poderes (Legislativo, Executivo e Judiciário) e seus diferentes âmbitos administrativos (órgãos da administração direta e entidades da administração indireta).

Inicialmente como o PL nº 7.709/2007 – na Câmara dos Deputados – e posteriormente como o PL nº 32/2007 – no Senado Federal –, esse projeto propõe uma série de alterações na Lei nº 8.666/1993, que é o estatuto geral de licitações e contratos públicos no país.<sup>1</sup>

Mais adiante, este trabalho descreverá os aspectos relacionados a esse estatuto – os princípios que regem as licitações e os contratos, as instituições envolvidas, os objetivos a serem alcançados, as distintas espécies etc.

Por enquanto, basta mencionar que se procura verificar de que forma e em que medida as licitações e as contratações poderiam ajudar na regulação público-estatal do mercado de trabalho brasileiro. E, de modo mais específico, ajudar na ampliação do núcleo estruturado desse mercado, composto principalmente pelos assalariados com carteira de trabalho.

Mencione-se que a atual Lei nº 8.666/1993 já traz alguns instrumentos que podem colaborar com a regulação do mercado laboral, como a exigência de que as empresas licitantes comprovem o recolhimento de contribuições ao Regime Geral de Previdência Social (RGPS) e ao Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), bem como a de que não empreguem trabalho infantil e juvenil – no caso deste último, noturno, insalubre ou perigoso.

---

1. Uma análise detalhada dos motivos que levaram à propositura do PL nº 7.709/2007, bem como dos percalços da tramitação dos PLs nºs 7.709/2007 e 32/2007, pode ser encontrada em Brasil (2006, 2007a, 2007b, 2007c).



Não obstante, se o objetivo é ampliar o núcleo estruturado do mercado de trabalho no país, tais instrumentos aparentam ser bastante limitados – seja quando são considerados isoladamente, seja quando são observados em suas articulações mais amplas.

Veiculando propostas de reformulação do estatuto geral de licitações e contratos públicos, a tramitação dos PLs nºs 7.709/2007 e 32/2007 no Congresso Nacional é uma oportunidade importante para modificar esse quadro. E, a fim de aproveitar semelhante oportunidade, este trabalho procura avaliar por que meios a Lei nº 8.666/1993 poderia ajudar a expandir os efeitos da regulação público-estatal do mercado de trabalho.

Na seção 2, recuperam-se alguns aspectos da dinâmica do mercado laboral nas décadas recentes, mostrando a desestruturação ocorrida nos anos 1990 e a reversão parcial desse movimento nos anos 2000, bem como algumas razões que podem ser apontadas para a recente reestruturação do trabalho no país.

Na seção 3, apresentam-se informações que permitem um dimensionamento dos recursos financeiros movimentados mediante licitações e contratos públicos, o que oferece uma noção sobre o potencial de regulação laboral tacitamente inscrito nas aquisições de obras, bens e serviços pelo Estado.

Na seção 4, descrevem-se os princípios e as regras que regem as licitações e os contratos públicos, os casos de inexigibilidade e dispensa, as modalidades e os tipos de licitações, bem como as fases de seu desenvolvimento – destacando-se os requisitos existentes na fase de habilitação das empresas, que é a em que há maiores possibilidades de inserção de novos critérios que colaborem com a estruturação do mercado de trabalho.

Na seção 5, expõe-se uma proposta que, em uma eventual reformulação da Lei nº 8.666/1993, estabeleceria novos critérios para a habilitação das empresas licitantes. Essa proposta conta com três focos diferentes. No primeiro, analisam-se apenas as próprias empresas licitantes. No segundo, enfocam-se simultaneamente suas fornecedoras de insumos. No terceiro, analisam-se algumas instituições que acompanham o funcionamento de todas essas empresas e, também, o do mercado laboral como um conjunto – como a Inspeção do Trabalho, o Ministério Público do Trabalho (MPT) e a Justiça do Trabalho (JT).

Ademais, menciona-se que os critérios propostos podem incidir sobre a fase de habilitação das licitações. Mas podem, também, ser previstos como requisitos a serem acompanhados durante a execução dos contratos públicos pelas empresas. Em qualquer dessas hipóteses, o relevante a observar é que, concretamente, tais critérios podem se tornar instrumentos para a regulação público-estatal do mercado laboral brasileiro – no sentido, obviamente, de ampliar o núcleo estruturado deste.

## 2 O MERCADO DE TRABALHO URBANO NAS DÉCADAS RECENTES

O mercado de trabalho urbano passou por diversas transformações ao longo dos anos 1990. Entre elas, pode-se mencionar o aumento de importância de seu *núcleo não estruturado*. Este inclui inserções ocupacionais que se caracterizam por:

- Situar-se à margem da regulação público-estatal das relações de trabalho, especialmente no que se refere a contratação, utilização, remuneração, tributação e dispensa de mão de obra.
- Encontrar-se fora do âmbito de proteção contra riscos associados ao trabalho – ou à sua ausência –, como os de incapacidade laboral por conta de doença, acidente, idade, maternidade, morte ou, ainda, de impossibilidade laboral (por desemprego involuntário).

As inserções ocupacionais que compõem esse núcleo não estruturado são: *i)* os assalariados sem-Carteira de Trabalho e Previdência Social (CTPS) assinada, tanto nas empresas/organizações como nas famílias; *ii)* os trabalhadores por conta própria que não contribuem para o seguro social – nem para seu congênere privado; e *iii)* os trabalhadores familiares não remunerados.<sup>2</sup>

---

2. Devido ao recorte utilizado na análise dos dados a seguir, preocupado em garantir a compatibilização de séries distintas da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), em meio ao núcleo não estruturado do mercado de trabalho, não se faz referência aos trabalhadores envolvidos com a produção para o próprio consumo e a construção para o próprio uso. Ademais, devido às dificuldades intrínsecas à definição da inserção dos empresários no mercado de trabalho (se tal inserção se dá de forma estruturada ou não estruturada), estes também não contam com qualquer referência neste estudo.

Por sua vez, o *núcleo estruturado* do trabalho urbano, que perdeu espaço na estrutura ocupacional da década de 1990, conta com atributos simetricamente opostos. Em outras palavras:

- Está sob a atenção direta de uma regulação público-estatal, que estabelece regras para sua admissão, seu uso, seu pagamento, sua tributação e seu desligamento.
- Conta com proteção contra uma série de riscos relacionados à incapacidade ou à impossibilidade laboral.

Esse núcleo é composto pelas seguintes inserções ocupacionais: *i*) os assalariados com vínculo registrado na CTPS, seja no campo empresarial/organizacional, seja no doméstico; *ii*) os assalariados estatais, com vínculo estatutário, civil ou militar; e *iii*) os trabalhadores por conta própria com aportes para o seguro social – ou para seu congênere privado.

Ressalte-se que, nos anos 2000, o mercado de trabalho urbano passou por outras transformações, que apresentaram sinais trocados. Mesmo que parcialmente, o núcleo não estruturado perdeu parte de sua relevância, ao passo que o estruturado recuperou algo de sua importância – ainda que não tenha recuperado inteiramente o peso que possuía na estrutura ocupacional no início da década de 1990. Ainda que com as limitações dos dados e das metodologias utilizados para acompanhar tais núcleos, a tabela 1 e o gráfico 1, a seguir, trazem alguns indícios a respeito.<sup>3</sup>

---

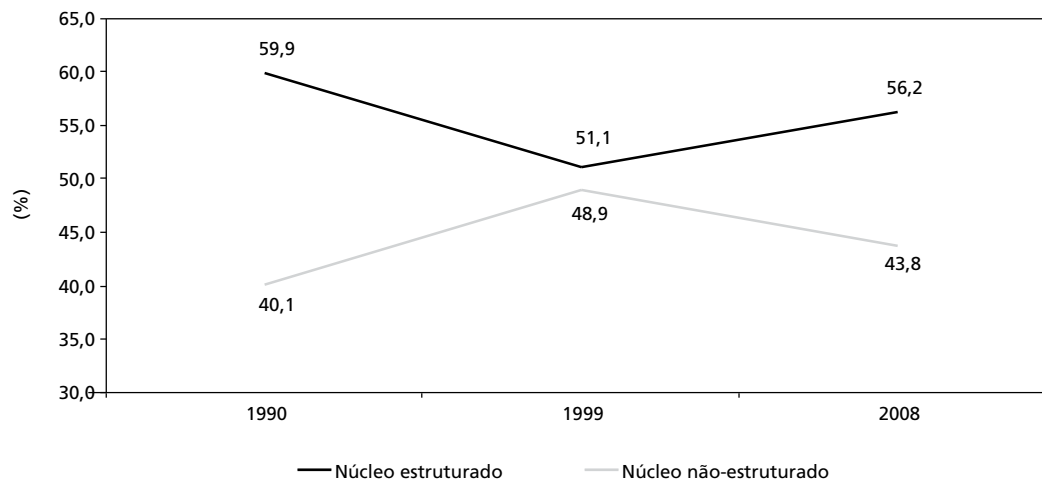
3. As informações da PNAD/IBGE apresentadas neste trabalho passaram por um processo de compatibilização, de modo a permitir comparações entre 1990, 1999 e 2008. Esta metodologia encontra-se descrita em Graziano da Silva e Del Grossi (1997).

**TABELA 1**  
**Evolução dos núcleos de estruturação do mercado de trabalho urbano no Brasil – 1990-2008**  
(Em %)

	1990	1999	2008
Núcleo estruturado	59,9	51,1	56,2
Emprego com carteira	46,6	35,4	42,0
Estatuto civil/militar	5,6	8,7	8,5
Emprego doméstico com carteira	1,5	2,4	2,2
Conta própria com previdência	6,2	4,6	3,5
Núcleo não estruturado	40,1	48,9	43,8
Emprego sem-carteira	15,8	18,8	18,5
Emprego doméstico sem-carteira	5,4	6,8	6,1
Conta própria sem-previdência	15,2	19,6	17,2
Não remunerado	3,7	3,7	2,0
<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Fonte: PNAD/IBGE. Série ajustada para diferentes metodologias.  
Elaboração do autor.

**GRÁFICO 1**  
**Evolução dos núcleos de estruturação do mercado de trabalho urbano no Brasil – 1990-2008**



Fonte: PNAD/IBGE. Série ajustada.  
Elaboração do autor.

Há algumas hipóteses para explicar essa troca de sinais do mercado de trabalho na década atual, que esteve *alicerçada principalmente no avanço do assalariamento com carteira nas empresas/organizações* – que passou de 35,4% do total da ocupação em

1999 para 42% em 2008. Mas, antes de avançar em tais hipóteses, vale a pena recordar o contexto da política econômica da maior parte do período, com destaque para seus componentes vinculados à estabilização monetária.

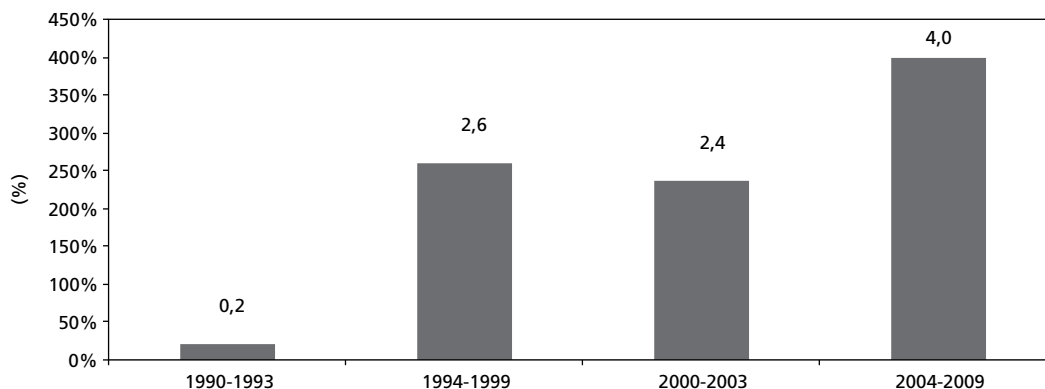
De 1994 a 1999, um conjunto de componentes respondeu por essa estabilização, com destaque para a liberalização dos mercados de insumos e produtos, a valorização do câmbio, a elevação dos juros e a contenção do crédito, bem como o acúmulo de recursos para os serviços do endividamento público, tanto por meio do aumento na arrecadação de tributos como por meio da contenção de despesas estatais. Em 1999, o componente cambial deixou entrever seu desgaste e sofreu uma ruptura, induzindo um reordenamento de todo o conjunto, que passou então a se organizar em torno de metas de inflação, receitas e despesas estatais, combinadas com juros elevados e câmbio flutuante.

Os aspectos positivos e negativos dessa política econômica já foram explorados por múltiplos autores, com diferentes premissas e conclusões. Mas há relativo consenso de que, em ambos os períodos (pré e pós-1999), o conjunto responsável pela estabilização monetária atuou em sentido contrário à dinamização do mercado de trabalho – ainda que isto tenha sido bem mais claro no pré do que no pós-1999. Aparentemente, as empresas encontraram dificuldades para investir e ampliar a utilização dos fatores de produção em um contexto de tributação crescente, juros elevados, crédito escasso, importações em alta, exportações em baixa e demanda reduzida por parte das famílias e do Estado.

Na verdade, o que explicaria a dinamização do mercado de trabalho pós-1999 –e, principalmente, pós-2003 – seriam componentes que atuaram como contrapeso às restrições da política econômica. Estes, vinculados a políticas estatais em áreas diversas – inclusive na econômica –, teriam ajudado as empresas a investir e ampliar o aproveitamento dos fatores de produção. E, como resultado, colaborado para o crescimento mais acelerado do produto interno bruto (PIB) (gráfico 2) e, conseqüentemente, do núcleo estruturado do trabalho (gráfico 1).

GRÁFICO 2

Taxa média de crescimento real do PIB brasileiro – 1990-2009



Fonte e elaboração do Ipeadata, a partir do Sistema de Contas Nacionais (SCN)/IBGE.

Um primeiro componente que funcionou como contrapeso, situado no plano econômico, referiu-se à *expansão do crédito no país* – política sob a coordenação do Ministério da Fazenda (MF) e do Banco Central do Brasil (Bacen). De acordo com Cardoso Jr. (2007), após 2003, o número e o volume de operações cresceram em ritmo acentuado. E isso ocorreu nos seguintes segmentos, pela ordem: *i*) crédito para empresas privadas dos ramos de comércio, serviços e indústria; *ii*) para empresas privadas dos ramos de construção civil e agropecuária; e *iii*) para indivíduos e famílias (crédito pessoal). Segundo o autor, a expansão do crédito nesse período esteve correlacionada com o incremento da taxa de investimento, bem como com o aumento da taxa de ocupação da população economicamente ativa (PEA) no Brasil. E, quanto a esta última, acrescenta que a ocupação gerada nesse processo tendeu a apresentar qualidade superior à da média, pois se trataram de oportunidades de trabalho geradas no regime de demanda empresarial – e não no de oferta laboral.

Um segundo componente, também localizado no plano econômico, consistiu na *ampliação da atividade exportadora* no conjunto de atividades integrantes do PIB. Desde 1999, com a alteração do componente cambial da política econômica, a exportação de bens primários e secundários cresceu substancialmente. De acordo com De Negri *et al.* (2006), isto redundou em uma maior taxa de investimento e ocupação de trabalhadores

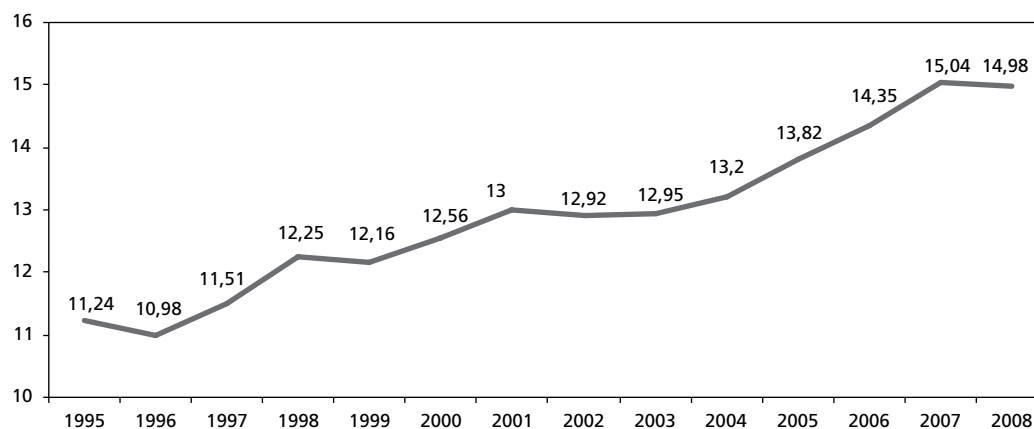
nas empresas que conseguiram se vincular aos mercados internacionais. E, tal como caso do crédito, a expansão da atividade exportadora gerou ocupação com qualidade acima da média, dado que se tratava de empresas de médio/grande porte, que investiam de forma contínua e em grau elevado – inclusive em sua força de trabalho.

Um terceiro componente, encontrado nos planos tributário e administrativo, foi a *instituição de um regime próprio de organização e funcionamento de empreendimentos de porte reduzido*. Desde 1997, sob coordenação do MF e da Receita Federal do Brasil (RFB), o Sistema Integrado de Pagamento de Impostos e Contribuições das Microempresas e das Empresas de Pequeno Porte (Simples) unificou, simplificou e reduziu os requisitos tributários, bem como os requerimentos administrativos. A ideia desse sistema foi atrair os micro e pequenos empreendimentos para a órbita regular, legal e formal da economia – permitindo, com isto, que seus trabalhadores também fossem beneficiados por esse deslocamento, tanto do ponto trabalhista como também do previdenciário. Ainda que haja divergências entre diversos autores a respeito de seus impactos, Chahad e Macedo (2003), Monteiro (2004) e Monteiro e Assunção (2009) afirmam que o Simples contribuiu para a geração de ocupação – e, mais especificamente, daquela assalariada com carteira, o que representou um ganho de qualidade no que se refere à ocupação em empreendimentos de porte reduzido no Brasil.

Um quarto componente, fixado nos planos administrativo e trabalhista, concerniu aos *aprimoramentos verificados nas políticas de intermediação e inspeção do trabalho*, que se desenvolveram sob a coordenação do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE). Segundo Cardoso Jr. (2007) e Berg (2010), especialmente após 1999, os indicadores do sistema de intermediação – com destaque para os que refletem a colocação dos trabalhadores nas empresas – apresentaram avanços consideráveis, ainda que tenha permanecido relativamente reduzida a participação da intermediação no conjunto de admissões no país (em torno de 7%). Ademais, de acordo com Cardoso e Lage (2007) e Pires (2008, 2009), os indicadores da inspeção do trabalho também exibiram progressos importantes – destacando-se aqueles que se referem à regularização da contratação de trabalhadores pela atuação dos auditores –, mesmo que tenha continuado relativamente modesto o peso da inspeção no total de admissões (por volta de 6%). Ou seja, ainda que com espaço adicional para avançar, as políticas de intermediação e inspeção do trabalho colaboraram com a ampliação da ocupação no país – principalmente daquela assalariada com carteira.

Um quinto componente, situado no plano social, disse respeito à *expansão e à melhor distribuição da despesa social federal (DSF)*, por meio de políticas nas áreas de educação, saúde, previdência, assistência e trabalho, sob a coordenação dos respectivos ministérios. Essa despesa, que corresponde a aproximadamente dois terços da despesa social total no país, teve sua expansão explicada pela progressiva implementação das políticas de proteção social e geração de oportunidades inscritas na Constituição Federal de 1988 (CF/88). O gráfico 3, a seguir, traz números acerca da participação da DSF no PIB brasileiro, mostrando que ela cresceu 33,3% ao longo do período analisado – sendo que tal crescimento foi particularmente acentuado após 2002.

GRÁFICO 3  
Participação da DSF no PIB – Brasil  
(Em %)



Fonte: Ipea (2009).  
Elaboração do autor.

A expansão da DSF ocorreu basicamente por meio de dois vetores paralelos: *i)* ampliação dos serviços sociais nas áreas de educação, saúde, assistência e trabalho; e *ii)* aumento das transferências sociais, que são benefícios monetários, nas áreas de previdência, assistência e trabalho. Mencione-se que essas transferências estiveram majoritariamente vinculadas ao valor do salário mínimo (SM), que ganhou valor real em todo o período – e principalmente após 2002 –, favorecendo ainda mais o aumento da participação da DSF no PIB.

De acordo com Cardoso Jr. (2007) e Berg (2010), os possíveis impactos – quantitativos e qualitativos – da DSF na ocupação são de naturezas diversas. Por um lado, os serviços sociais são quase sempre intensivos em mão de obra, especialmente nas



áreas de educação, saúde e assistência. E são intensivos em trabalhadores relativamente capacitados, com razoável grau de instrução – professores, médicos, enfermeiros, assistentes sociais etc. Ademais, as oportunidades de trabalho que oferecem, com vínculo estatutário ou contratual, tendem a ser permanentes, pois tais serviços ainda se expandem, dada a demanda social ainda existente no país.

Por outro lado, as transferências sociais nas áreas de previdência, assistência e trabalho oferecem a amplos segmentos da população uma fonte de rendimentos permanentes, regulares e previsíveis – e com relevância crescente, dada sua vinculação ao salário mínimo. Supõe-se que a maior parte dessas transferências se transforma em consumo imediato dos indivíduos e das famílias, bem como se supõe que isto tende a estimular o investimento das empresas privadas e a consequente ocupação de trabalhadores em todo o Brasil.

A plausibilidade desse argumento parece ainda mais evidente quando se considera o perfil social e territorialmente distributivo da maior parte dessas transferências, que se concentram nos estratos de base da estrutura social e se distribuem por todo o território nacional – inclusive pequenas municipalidades das regiões mais remotas do país. Ou seja, é provável que essas transferências incentivem um padrão mais inclusivo de crescimento econômico, com menos pobreza e menor iniquidade de renda, com impactos positivos em termos de investimentos privados e ocupação de trabalhadores – o que realmente parece ter ocorrido nos anos recentes, dados os indicadores já apresentados.

Um sexto componente, localizado nos planos demográfico e social, referiu-se à *menor pressão das coortes mais jovens da população sobre o mercado de trabalho*. Segundo Camarano (2006) e Berg (2010), de um lado, isto ocorreu por conta do movimento de transição demográfica experimentado com mais força pelo país nos anos recentes. A diminuição das taxas de fecundidade, assim como a consequente redução das faixas infanto-juvenis na estrutura etária brasileira, por si só, conduziram à menor pressão sobre o mercado laboral. E, de outro lado, também se registrou a diminuição das taxas de participação da população infanto-juvenil neste mercado. Isto por conta de um conjunto de políticas estatais, especialmente nas áreas de educação e assistência – tais como a expansão dos serviços de ensino básico e das transferências de renda vinculadas à frequência

escolar. *Grosso modo*, uma resultante dessas mudanças nos planos demográfico e social foi a menor pressão sobre o mercado de trabalho – particularmente importante quando se considera o caráter precário da inserção das coortes mais jovens (elevado desemprego, ocupação à margem das regulação público-estatal e fora do âmbito de proteção social, e assim por diante).

Em resumo, de acordo com as hipóteses expostas neste estudo, esses seis componentes atuaram como contrapeso às restrições da política econômica nas décadas de 1990 e 2000. E, conseqüentemente, colaboraram para uma dinamização do mercado de trabalho, que se manifestou por meio do aumento de relevância de seu núcleo estruturado – composto principalmente pelo assalariamento com carteira. Este núcleo avançou de 51,1% para 56,2% da ocupação urbana entre 1999 e 2008 – um movimento de estruturação que, se não chegou a compensar inteiramente a desestruturação dos anos 1990, representou uma inflexão importante na recente dinâmica laboral brasileira.

O que este trabalho procura avaliar é de que forma e em que medida um sétimo componente poderia ajudar a exponenciar o núcleo estruturado do mercado de trabalho: *as licitações/contratações promovidas pelo Estado, em suas diversas esferas federadas, em seus distintos poderes, em seus diferentes âmbitos administrativos*. Ou seja, a ideia é verificar de que maneira e em que grau as normas que regem as licitações/contratações poderiam colaborar com a regulação público-estatal das relações de trabalho.

### **3 DIMENSIONANDO LICITAÇÕES/CONTRATOS PÚBLICOS**

Um dos métodos passíveis de serem utilizados para a mensuração da importância das licitações e dos contratos públicos no Brasil é a observação dos valores financeiros que são movimentados por esses mecanismos. Ao se verificar os montantes que são repassados pelo Estado às empresas particulares para a aquisição de obras, bens e serviços, é possível chegar a uma estimativa da relevância das licitações e dos contratos públicos – do ponto de vista do potencial que eles apresentam para a regulação do mercado laboral.

Devido às dificuldades enfrentadas para a obtenção de informações fidedignas e atualizadas sobre os gastos estatais, nos diversos âmbitos federativos, nos diferentes poderes, assim como na administração direta e indireta, optou-se neste estudo por utilizar os dados recentes e já sistematizados de *investimentos*, disponibilizados por Ipea (2010).<sup>4</sup>

Utilizar apenas um tipo específico de gasto do Estado (o investimento) possui algumas vantagens e outras desvantagens. Entre estas últimas, destaca-se o evidente subdimensionamento de tal gasto, pois se deixa inteiramente à margem da análise várias aquisições de bens e serviços que, apesar de estarem submetidas ao binômio licitação – contratação, não serão consideradas neste estudo. O que minimiza esta desvantagem é que, de alguma maneira, ela só pode reforçar os argumentos expostos, em favor da utilização das licitações e dos contratos públicos em favor da regulação laboral. Afinal, se na verdade os recursos movimentados são ainda maiores, as possibilidades regulatórias de tais mecanismos são ainda mais amplas.

Já entre as vantagens de utilizar apenas o investimento, além da disponibilidade de dados recentes e já sistematizados, ressalta-se o fato de que contratos direcionados à construção de instalações/equipamentos públicos tendem a envolver volumes de recursos financeiros superiores – quando comparados com aqueles destinados à mera manutenção de instalações/equipamentos – e, conseqüentemente, a ser precedidos obrigatoriamente de licitações. Como se verá mais adiante, há situações em que os procedimentos licitatórios são dispensáveis – entre as quais, quando os valores dos contratos a serem assinados são inferiores (aquisição de obras e serviços de engenharia de até R\$ 15 mil, bem como de outros serviços e bens de até R\$ 8 mil).

---

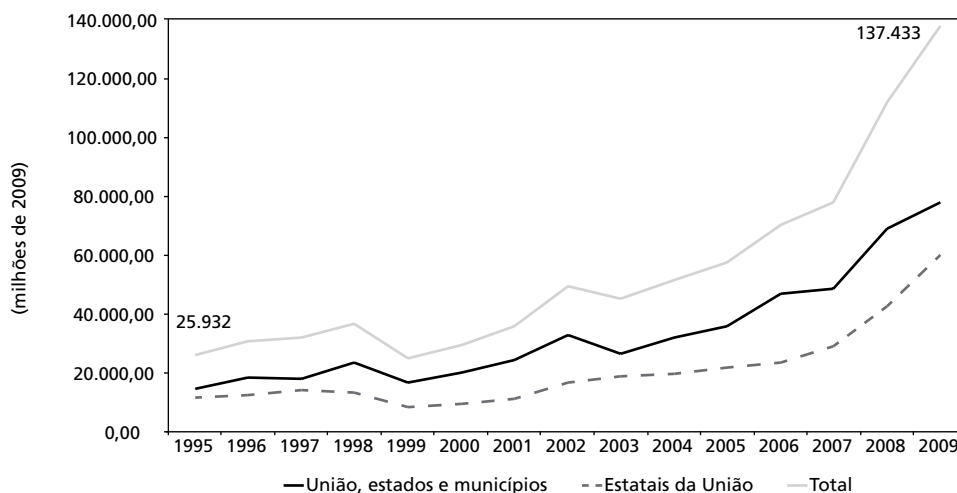
4. A descrição da metodologia de construção desses dados encontra-se em Ipea (2010). Destaca-se o seguinte extrato de tal descrição: “Considerou-se, para o cálculo do investimento do setor público, o investimento empenhado e liquidado no exercício, adicionado dos restos a pagar liquidados no exercício. Para o item investimentos da União, foram utilizados apenas os investimentos realizados diretamente pelas instituições federais, excluindo-se as transferências a estados e municípios. Foram classificados como FBCF dos estados e municípios os investimentos realizados diretamente por esses entes da Federação, inclusive aqueles em que foram utilizados recursos originários da União (transferências da União), fazendo uso da metodologia das Contas Nacionais, para que não se incorresse em dupla contagem. A base de dados para os investimentos das estatais federais foi o Orçamento de Investimento das Estatais, obtido no Departamento de Coordenação e Controle das Empresas Estatais (DEST) do Ministério do Planejamento”.

Ademais, entre as vantagens de utilizar apenas o investimento, destaca-se o fato de que, como se examinará mais à frente, as empresas estatais que exploram atividade econômica só estão obrigadas a licitar antes de contratar quando atuam fora de sua atividade “finalística” e “cotidiana”. Ou seja, quando essas empresas realizam investimentos na criação de novas instalações e novos equipamentos, suas contratações devem ser sempre precedidas de licitações – coisa que não necessariamente ocorre quando elas realizam aquisições de bens ou serviços em sua atividade “finalística” e “cotidiana”, ou, então, quando realizam manutenções de instalações/equipamentos. E, como é notório que as empresas estatais têm importância acentuada na estrutura e na dinâmica do Estado, considerar somente a rubrica *investimento* pode ser melhor para mensurar as reais possibilidades regulatórias das licitações e dos contratos públicos.

De acordo com as informações disponibilizadas por Ipea (2010), inseridas nos gráficos 4 e 5, a seguir, os recursos concernentes a investimentos públicos são bastante expressivos no país, alcançando o valor aproximado de R\$ 137,4 bilhões em 2009 (cerca de 4,4% do PIB brasileiro). Além de expressivos, tais recursos são crescentes ao longo do tempo, tendo se multiplicado por três entre 2003 e 2009 – e por cinco entre 1995 e 2009.

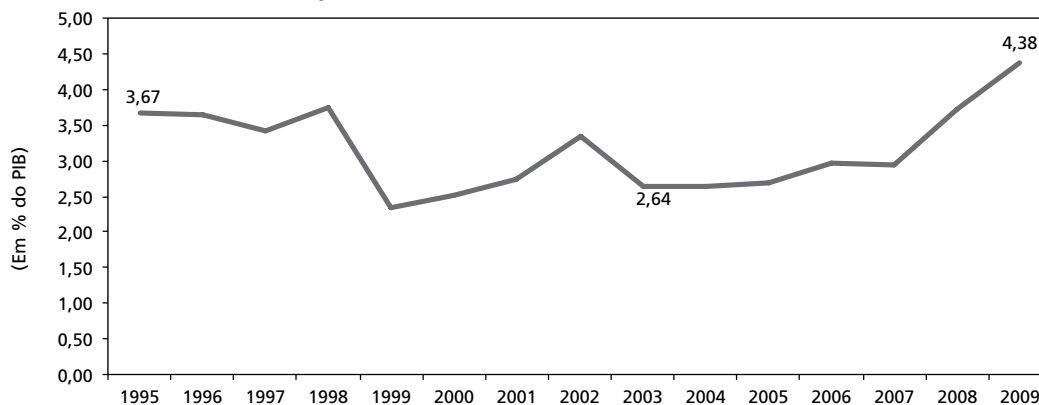
Ainda que, por uma série de razões, os valores não sejam diretamente comparáveis, apenas para fins de compreensão da magnitude dos recursos envolvidos, a despesa social do Estado brasileiro – incluindo todos os entes federados e todas as áreas sociais – foi estimada em 24,2% do PIB de 2008. De forma que, nesse ano, os recursos movimentados como investimentos equivaleram a nada menos que um sexto dessa despesa – o que já permite vislumbrar as possibilidades de regulação laboral inscritas nas licitações e nas contratações direcionadas à construção de novas instalações e novos equipamentos públicos.

**GRÁFICO 4**  
**Investimento do setor público no Brasil**  
 (Em R\$ milhões de 2009)



Fonte: Ipea (2010).  
 Elaboração do autor.

**GRÁFICO 5**  
**Investimento do setor público no Brasil**



Fonte: Ipea (2010).  
 Elaboração do autor.

Duas breves ressalvas devem ser feitas à análise anterior. Primeiramente, como já mencionado, há situações em que as contratações públicas não são precedidas de procedimentos licitatórios. Tais situações se referem à impossibilidade de licitar – que ocorre quando não há como assegurar um grau mínimo de competição entre distintas propostas particulares para construção de obras, prestação de serviços, fornecimento de bens etc. –, assim como dizem respeito à dispensa de licitar –

que se verifica quando, apesar de haver possibilidade de competição entre diferentes propostas, a própria Lei nº 8.666/1993 declara que pode/deve haver contratação direta pelo Estado. É preciso deixar claro que todas essas situações constituem limitadas e exaustivas exceções – a regra é que as contratações públicas sejam sempre antecedidas por licitações.

Adicionalmente, há situações em que a aquisição de obras, bens e serviços se dá mediante procedimentos licitatórios, seguindo essa regra. Contudo, essa aquisição não se dá junto a empresas brasileiras, mas sim estrangeiras, pois tais procedimentos são realizados em âmbito internacional. Desse modo, os possíveis efeitos regulatórios das licitações e das contratações públicas são perdidos para outros Estados, outros mercados de trabalho. Novamente, é preciso deixar claro que essas situações são relativamente raras, envolvendo quase que apenas a aquisição de bens muito específicos, produzidos em melhores condições por empresas de outros países.

Essas ressalvas influenciam muito pouco as constatações, expostas mais adiante, sobre o potencial regulatório inscrito nas licitações e nas contratações. Ao que tudo indica, as normas que regem as aquisições de obras, bens e serviços poderiam efetivamente colaborar com a regulação público-estatal das relações de trabalho no Brasil.

## **4 NOÇÕES SOBRE LICITAÇÕES/CONTRATOS PÚBLICOS**

Como regra, qualquer contratação de obras, bens e serviços realizada pelo Estado precisa ser precedida de licitação, seja qual for seu objetivo (aquisição, locação, alienação, concessão ou permissão).

Mas o que vem a ser licitação? Trata-se de procedimento, seguido em todas as esferas federadas, em todos os poderes, em todos os âmbitos administrativos, utilizado para se chegar à proposta mais vantajosa para o ente estatal, quando este procura empresas privadas no mercado, dispostas a lhe construir obras, prestar serviços e fornecer bens – seja por meio de venda ou locação. Tal procedimento também é utilizado quando o Estado pretende repassar a prestação de serviços públicos às empresas, mediante contratos de concessão ou permissão, ou, ainda, alienar bens a estas, sejam qual for sua natureza (bens móveis ou imóveis).

A necessidade de licitação antes de qualquer contratação por parte do ente estatal é estabelecida pela CF/88, em seu Art. 37, inciso XXI, e seu Art. 173, § 1º, inciso III (BRASIL, 1988d, 1988e).<sup>5</sup> E tal procedimento é regulado, em suas linhas gerais, pela Lei nº 8.666/1993, que traz normas de licitação que se aplicam à administração direta e indireta da União, dos 26 estados, do Distrito Federal e dos 5.565 municípios brasileiros.<sup>6</sup> Os princípios que regem o procedimento licitatório, inscritos na Constituição e na Lei nº 8.666/1993, traduzem seus aspectos mais gerais e centrais, de modo que vale a pena realizar sua descrição sumária:

1. *Legalidade*: de acordo com o princípio da legalidade – que representa, na verdade, uma diretriz geral de direito administrativo –, a licitação deve ser conduzida estritamente segundo as regras previstas na CF/88, na Lei nº 8.666/1993 e nas normas que as complementam – como as Leis nºs 8.987/1995, 9.074/1995, 9.472/1997, 9986/2000, 10.520/2002 e 11.079/2004, bem como os Decretos nºs 5.450/2005 e 5.504/2005.<sup>7</sup>
2. *Igualdade/competitividade*: o princípio da igualdade/competitividade é essencial no procedimento licitatório, pois assume-se que a proposta mais vantajosa para o Estado só é alcançada quando se consegue maximizar a competição entre as propostas das empresas. E, para tanto, deve-se garantir a oportunidade de participação do maior número possível de empresas no

---

5. De acordo com o Art. 37, inciso XXI, “Ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações”. Já segundo o Art. 173, § 1º, inciso III, “A lei estabelecerá o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias que explorem atividade econômica de produção ou comercialização de bens ou de prestação de serviços, dispondo sobre: licitação e contratação de obras, serviços, compras e alienações, observados os princípios da administração pública”. Para mais detalhes, ver Brasil (1988d, 1988e).

6. Ressalte-se que a lei a que se refere a CF/88 em seu Art. 173, § 1º, inciso III (BRASIL, 1988e) – que disporá sobre licitações e contratações de empresas estatais que explorem atividade econômica – ainda não foi editada, de modo que tais empresas continuam seguindo os princípios e as regras da Lei nº 8.666/1993 em suas licitações e contratações de obras, bens e serviços, bem como em suas alienações. É importante acrescentar que, segundo entendimento jurisprudencial dominante no Poder Judiciário, as empresas estatais que exploram atividade econômica só estão obrigadas a licitar antes de contratar quando atuam fora de sua atividade “finalística” e “cotidiana” – por exemplo, quando realizam investimentos em aumento permanente de sua capacidade produtiva.

7. Note-se que todas essas normas são de origem federal. Os decretos obrigam apenas a União, mas as leis obrigam todas as esferas federadas (União, estados, Distrito Federal e municípios).

procedimento, bem como assegurar que todas tenham o mesmo tratamento na análise de suas propostas.<sup>8 9</sup>

3. *Moralidade/probidade*: como diretriz geral de Direito Administrativo, o princípio da moralidade/probidade defende o respeito ao patrimônio público ao longo de todas as etapas da licitação. Acrescente-se que esse respeito deve ser observado não apenas pelas autoridades estatais, mas também pelos representantes das empresas privadas.<sup>10</sup>
4. *Publicidade/sigilo das propostas*: como meio de garantir o princípio da igualdade/competitividade, os atos que integram o procedimento licitatório devem ser públicos. As empresas interessadas devem ter acesso aos documentos em que se materializam esses atos, bem como à fundamentação fática e jurídica para sua prática. A exceção a essa prevalência da publicidade está apenas no sigilo das propostas das empresas, a ser observado até a etapa de seu julgamento pelas autoridades licitantes. Obviamente, tal sigilo é também uma forma de assegurar a competitividade do procedimento.<sup>11</sup>
5. *Eficiência*: como já mencionado, o objetivo da licitação é conseguir a proposta mais vantajosa para o Estado, quando este deseja que empresas privadas lhe construam obras, prestem serviços, forneçam bens e assim por diante. Em alguma medida, já se encontra nisto a noção da eficiência, que representa uma diretriz geral de Direito Administrativo – que talvez possa ser traduzida como: obtenção do máximo de utilidades públicas, com a máxima diversidade e qualidade, com o mínimo dispêndio de insumos.

---

8. Ressalte-se que isto não impede a imposição de requisitos jurídicos, administrativos, econômicos, trabalhistas, previdenciários e tributários às empresas durante a licitação, de forma que só tenham analisadas suas propostas as que cumprirem tais requisitos. Afinal, isto consiste em uma demonstração da capacidade das empresas arcarem com os custos do regular e efetivo cumprimento do contrato a ser futuramente assinado com o ente estatal.

9. A competitividade é de tal importância no procedimento licitatório que sua violação, por parte das autoridades licitantes, dos representantes das empresas ou de quaisquer outros – por meio de fraude, ajuste, combinação ou qualquer outro expediente –, constitui crime previsto na Lei nº 8.666/1993, sancionado com privação de liberdade e multa pecuniária.

10. O desrespeito ao princípio da moralidade/probidade consiste em ato de improbidade administrativa, definido na CF/88, Art. 37, § 4º, bem como na Lei nº 8.429/1992. Ambas as normas preveem uma série de sanções políticas, administrativas e cíveis às autoridades estatais e aos representantes empresariais por praticarem ato de improbidade, sem prejuízo das sanções criminais previstas no Código Penal brasileiro.

11. Assim como a competitividade, o sigilo em torno das propostas das empresas é de tal importância que sua violação, por parte das autoridades licitantes, dos representantes das empresas ou de quaisquer outros, constitui crime previsto na Lei nº 8.666/1993, sancionado com privação de liberdade e multa pecuniária.



6. *Vinculação aos instrumentos de licitação*: de modo relacionado ao princípio da legalidade, afirma-se que as autoridades estatais e os representantes das empresas se encontram estritamente vinculados aos termos dispostos nos instrumentos convocatórios – sejam eles editais ou cartas-convite –, que trazem as regras detalhadas para o procedimento licitatório, características do objeto desejado pelo ente estatal, prazos e condições de entrega do objeto, montantes e condições de pagamento das empresas etc.
7. *Julgamento objetivo*: como meio de assegurar o princípio da igualdade/competitividade, dispõe-se que, no julgamento das propostas das empresas, as autoridades estatais devem – na medida do possível – abster-se de qualquer discricionariedade, levando em conta somente os critérios previamente definidos nos instrumentos de licitação (edital ou carta-convite), bem como os termos estritamente contidos nas propostas das licitantes.
8. *Adjudicação compulsória*: o princípio da adjudicação compulsória afirma que o objeto da licitação – as obras a serem construídas, os serviços a serem prestados, os bens a serem entregues etc. – deve ser necessariamente atribuído à empresa vencedora da licitação. Isto não significa que esta última venha obrigatoriamente a contratar tal objeto com o Estado – mas quer dizer que, caso este venha a contratar com alguém, deve ser com a empresa escolhida.<sup>12</sup>

Enfim, esses são os princípios que balizam o procedimento de licitação, que deve ser realizado antes de qualquer contratação de obras, bens e serviços pelo Estado. Ressalte-se, contudo, que há algumas situações em que estes não se aplicam, porque é permitida a contratação direta por parte do ente estatal. Tais ocorrências estão associadas basicamente a dois fenômenos: *i*) impossibilidade de realização de licitação; e *ii*) dispensa de realização de licitação.

A *impossibilidade* é verificada quando não há como assegurar um grau mínimo de competição entre distintas propostas de construção de obras, prestação de serviços, fornecimento de bens etc. De acordo com a Lei nº 8.666/1993, isto pode ocorrer

---

12. É inclusive vedado à autoridade estatal a abertura de nova licitação, para o mesmo objeto, enquanto válida a adjudicação à empresa vencedora da licitação anterior.

quando: *i*) há fornecedor único e exclusivo de determinado bem ou serviço;<sup>13</sup> *ii*) trata-se de serviço técnico profissional especializado de natureza singular;<sup>14</sup> e *iii*) concerne a serviço artístico consagrado pela crítica ou pelo público. Ou seja, nessas situações, não há como fazer que a proposta mais vantajosa para o Estado surja de uma competição entre proposições de empresas privadas.

Por sua vez, a *dispensa* de realização de licitação é constatada quando, apesar de haver possibilidade de competição entre diferentes propostas, a própria Lei nº 8.666/1993 declara que pode/deve haver contratação direta pelo Estado. Há duas situações distintas nisto: *i*) a lei autoriza a não realização do procedimento licitatório, segundo a avaliação discricionária do administrador público (“licitação dispensável”); e *ii*) a lei impõe a contratação direta, sem deixar margem para o juízo de conveniência e oportunidade do administrador (“licitação dispensada”).

As situações em que ocorre a licitação “dispensável” para o administrador público são elencadas de maneira exaustiva pela Lei nº 8.666/1993. Entre elas, destacam-se algumas que interessam mais de perto a este trabalho:

1. *Aquisição de obras e serviços de engenharia de valor até R\$ 15 mil*: sendo que, quando há aquisição por empresa pública, sociedade de economia mista, consórcio público ou agência executiva, o limite de dispensa é dobrado para R\$ 30 mil.
2. *Aquisição de outros serviços e bens de valor até R\$ 8 mil*: de modo semelhante, em caso de aquisição por empresa pública, sociedade de economia mista, consórcio público ou agência executiva, o limite é dobrado para R\$ 16 mil.

---

13. Ressalve-se que é vedada a definição de preferência de “marca” de bem ou serviço ao se analisar se há fornecedor único e exclusivo.

14. Por *serviço técnico profissional especializado* compreende-se apenas: *i*) estudos e projetos de obras ou serviços; *ii*) pareceres, perícias e avaliações; *iii*) assessorias, consultorias e auditorias financeiras, contábeis ou tributárias; *iv*) fiscalização e supervisão de obras ou serviços; *v*) serviços em causas judiciais ou administrativas; *vi*) treinamento e aperfeiçoamento de trabalhadores; e *vii*) restauração de obras e bens históricos. Note-se que a contratação de serviço técnico especializado é realizada, via de regra, por meio de licitação. Apenas quando tal serviço é qualitativamente diferenciado em relação a outros, de igual espécie e prestados no mesmo ramo (quando possui a denominada “natureza singular”), é que pode haver contratação direta pelo Estado (sem licitação).

3. *Aquisição de obras, serviços e bens em situações de guerra, emergência, calamidade ou, ainda, quando houver a possibilidade de comprometimento da segurança do país*: no caso de emergência ou calamidade, a dispensa ocorre somente para a aquisição de obras, serviços e bens necessários à resolução da situação – e no prazo limite de 180 dias.
4. *Aquisição de remanescente de construção de obras, de prestação de serviços ou de fornecimento de bens, por motivo de rescisão de contrato anterior*: nesta situação, é preciso observar a ordem de classificação de propostas da licitação anterior, bem como as condições originalmente oferecidas pela empresa vencedora – e que teve seu contrato rescindido.
5. *Aquisição de bens e serviços militares em casos específicos*: quando há necessidade de padronização de bens e serviços, trata-se de bens de elevada complexidade tecnológica, há premência de manutenção de operações militares em andamento etc.
6. *Aquisição ou alienação de bens com o intuito de regular os preços ou normalizar o abastecimento dos mercados*: nesta situação, trata-se de operações que não objetivam beneficiar diretamente o Estado, mas sim estabilizar os mercados de bens diversos.
7. *Aquisição de bens e serviços junto a órgãos ou entidades do próprio Estado*: trata-se da aquisição de bens e serviços produzidos por empresas públicas e sociedades de economia mista, incluindo suas subsidiárias e controladas – desde que os preços de bens e serviços sejam compatíveis com os praticados nos mercados.
8. *Aquisição ou locação de bens imóveis para a instalação de órgãos ou entidades estatais*: verifica-se quando as necessidades de instalação e localização condicionam a escolha dos imóveis – desde que os preços sejam compatíveis com os praticados nos mercados.
9. *Propostas – apresentadas pelas empresas privadas no procedimento licitatório – manifestamente incompatíveis – principalmente em termos de preços – com as condições verificadas nos mercados*: nesta situação, a contratação direta pode ser efetuada, mas seguindo os preços fixados pelos sistemas de registro de órgãos oficiais.
10. *Não surgem empresas privadas interessadas no procedimento licitatório – e este não pode ser repetido sem prejuízo para o Estado*: trata-se da chamada “licitação deserta”, na qual não surgem propostas e se admite a contratação direta, mas nas condições que constam do instrumento convocatório da licitação (edital ou carta-convite).

Há outras situações em que a licitação não é “dispensável”, mas sim “dispensada”. Ou seja, o administrador público não tem a possibilidade de escolher entre licitar ou não, pois a própria Lei nº 8.666/1993 estabelece que é obrigatória a contratação direta. Estas situações, elencadas de maneira taxativa pela lei, referem-se principalmente à alienação de bens pelo Estado, sejam eles móveis ou imóveis. E, dados os objetivos deste trabalho, tais situações de licitação “dispensada” não interessam e não serão descritas.

Um aspecto relevante da não realização de procedimento licitatório para a contratação de obras, serviços e bens pelo Estado é a necessidade de motivação por parte do administrador público. Como os princípios da publicidade, da moralidade e da probidade balizam qualquer espécie de licitação, sua não realização sempre precisa ter suas razões explicitadas, em quaisquer esfera federativa, poder e âmbito administrativo.<sup>15</sup> *Grosso modo*, isto tende a limitar a utilização de atos de declaração de inexigibilidade e de dispensa de licitação, dada a possibilidade de verificação imediata de sua legitimidade/legalidade pelos órgãos e pelas entidades de controle interno do Estado brasileiro – como a Controladoria-Geral da União (CGU), o Tribunal de Contas da União (TCU) e assim por diante.

Há sete *modalidades* de licitações atualmente no Brasil, que se distinguem quanto ao procedimento adotado em cada uma – ou seja, quanto ao encadeamento específico de seus atos administrativos. Há cinco destas previstas pela Lei nº 8.666/1993: concorrência, tomada de preços, convite, concurso e leilão. Há também uma trazida pela Lei nº 9.472/1997, que é a consulta, e outra prevista pela Lei nº 10.520/2002, que é o pregão – em seu formato presencial ou eletrônico. Mesmo que de forma sumária, vale a pena descrever cada uma dessas modalidades:

1. A *concorrência* é uma modalidade mais complexa de licitação, aplicada à construção de obras, à prestação de serviços e ao fornecimento de bens em âmbito nacional ou internacional, que envolvam valores mais elevados para a futura contratação – ainda

---

15. Na esfera federal, a Lei nº 9.784/1999 menciona que “os atos administrativos deverão ser motivados, com indicação dos fatos e dos fundamentos jurídicos, quando dispensem ou declarem a inexigibilidade de processo licitatório”. Ademais, em todas as esferas federadas, a Lei nº 8.666/1993 exige a motivação para todos os casos de inexigibilidade e a maioria dos casos de dispensa de licitação – além de que exige, para a eficácia do ato de inexigibilidade ou de dispensa, sua ratificação por autoridade administrativa superior e sua publicação em órgão de imprensa oficial.

que ela possa ser utilizada com qualquer valor. Ademais, a concorrência é utilizada para a concessão/permissão de serviços públicos –inclusive para a parceria público-privada (PPP), que é um tipo de concessão –, bem como para a alienação de bens imóveis e a concessão de direito real de uso destes pelo Estado – ainda que haja exceções a esta regra.

2. A *tomada de preços* é uma modalidade licitatória de complexidade intermediária, destinada à aquisição de obras, serviços e bens pelo ente estatal, na esfera local, regional ou nacional – apenas excepcionalmente na internacional –, envolvendo valores intermediários de contratação.
3. Com a concorrência e a tomada de preços, o *convite* integra as denominadas modalidades “comuns” de licitação, previstas da Lei nº 8.666/1993 – que se distinguem pela complexidade e pelo alcance do procedimento, bem como pelo valor do objeto a ser contratado. O convite é uma modalidade de menor complexidade, voltada à aquisição de obras, serviços e bens pelo Estado, em âmbito local ou regional, com valores reduzidos para a futura contratação.
4. O *concurso* é uma modalidade de licitação que não se define pela complexidade, pelo alcance ou pelo valor, mas sim pelo objeto a ser contratado pelo Estado, que consiste em trabalhos técnicos, científicos ou artísticos. Mediante a estipulação de prêmio ou remuneração, contratam-se tais tipos de trabalho – que incluem serviços técnicos profissionais especializados.
5. De forma semelhante ao concurso, o *leilão* é uma modalidade licitatória que se define pelo objeto, que consiste na alienação pelo ente estatal de bens móveis inservíveis (que não tenham mais utilidade), de bens apreendidos ou penhorados pelo Estado e, também, de bens imóveis adquiridos por procedimentos judiciais ou extrajudiciais – de quitação de débitos tributários por particulares. Como regra, esses bens precisam ser submetidos à prévia avaliação, para fixação de preço mínimo de alienação. Acrescente-se que o leilão também é utilizado em privatizações de empresas prestadoras de serviços públicos que estejam sob controle do Estado, concomitantemente à concessão de tais serviços às empresas que adquirirem as estatais.
6. Com o concurso e o leilão, o *pregão* é uma modalidade de licitação que também se define pelo objeto, que é a aquisição de bens e serviços “comuns” pelo ente estatal. A qualidade e o desempenho destes podem ser objetiva e claramente estabelecidos, por meio de linguagens e especificações usuais nos mercados. Ou seja, não interessa o valor da futura contratação de bens e serviços, mas sim que eles sejam “comuns”, “ordinários” ou “rotineiros”. Mencione-se adicionalmente que o pregão pode ocorrer de forma presencial (com as empresas licitantes presentes) ou eletrônica (fazendo-se uso das facilidades e das possibilidades abertas pela internet).

7. Por fim, a *consulta* é uma modalidade licitatória utilizada apenas por agências reguladoras – como a Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel), a Agência Nacional de Petróleo (ANP), a Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa) etc. – para a aquisição de bens e serviços que, simultaneamente, não sejam “comuns” e não sejam obras ou serviços de engenharia.

Mais além das modalidades, vale a pena descrever sucintamente os *tipos* de licitação, que se diferenciam quanto aos critérios utilizados no julgamento das propostas das empresas participantes. Como mencionado, um dos princípios que regem a licitação é o do julgamento objetivo, que dispõe que as autoridades estatais devem levar em conta somente os critérios previamente definidos no edital – ou na carta-convite –, bem como os termos contidos nas propostas das licitantes. Dessa maneira, pretende-se que essas autoridades decidam objetivamente, de forma a assegurar a igualdade/competitividade do procedimento (outro princípio da licitação).

A Lei nº 8.666/1993 define quatro critérios de julgamento, sendo o de *menor preço* a regra geral, a ser observada em concorrências, tomadas de preço, convites e pregões para contratação de obras, serviços e bens diversos (aquisição ou locação).<sup>16</sup> Em paralelo, há os critérios de *melhor técnica* e, também, de *técnica e preço* combinados, a serem utilizados em certas modalidades de licitação na contratação de serviços de natureza intelectual – artísticos, científicos, de comunicação etc. Ademais, há o critério de *maior lance ou oferta*, a ser observado em determinadas modalidades licitatórias – como a concorrência e o leilão – para a alienação de bens móveis ou imóveis ou, ainda, a concessão de direito real de uso.<sup>17</sup>

Já a Lei nº 8.987/1995 acrescenta alguns outros critérios de julgamento, a serem aplicados exclusivamente nas concorrências para concessão ou permissão de serviços públicos. Estes incluem a *menor tarifa* cobrada pelos serviços a serem prestados, o *maior valor a ser pago* ao poder concedente dos serviços, a *melhor proposta técnica* para prestação dos serviços, bem como a combinação de tais critérios (dois a dois ou, ainda, a combinação de todos).

16. De acordo com a Lei nº 10.520/2002, a modalidade pregão – em sua forma presencial ou eletrônica – admite apenas o critério menor preço para julgamento das propostas.

17. Acrescente-se que a modalidade concurso não faz uso de nenhum desses quatro critérios de julgamento, pois nesta há a definição antecipada de prêmio ou remuneração para o vencedor da licitação.

Para encerrar esta apresentação de noções gerais sobre licitações e contratos públicos, vale a pena mencionar algo sobre as *fases* dos procedimentos licitatórios. Ressalve-se que estas variam conforme a modalidade em foco, havendo em alguns casos uma inversão, um acréscimo ou até mesmo uma supressão de fases, conforme se trate de concorrência, tomada de preço, convite, pregão e assim por diante.

Tendo em vista essa ressalva, em linhas gerais, uma primeira fase é *interna* ao Estado, começando com a abertura do procedimento administrativo, a nomeação das autoridades responsáveis por sua condução, a definição dos objetos a serem licitados e a indicação da origem e do montante dos recursos financeiros envolvidos.

Já uma segunda fase é *externa*, iniciando-se com a divulgação do instrumento convocatório (a publicação do edital ou o envio da carta-convite),<sup>18</sup> o recebimento da documentação e das propostas das empresas interessadas, o exame de suas qualificações, o julgamento de suas propostas, a homologação (ratificação) dos resultados e a adjudicação dos objetos da licitação às empresas escolhidas.<sup>19</sup>

Dados os propósitos deste estudo, a subfase de *habilitação* merece uma análise mais detalhada. *Grosso modo*, nela ocorre o exame das qualificações das empresas licitantes, ou seja, a verificação de suas qualidades específicas. O intuito da habilitação é assegurar que as empresas que forem escolhidas no procedimento licitatório tenham plenas condições de cumprir os contratos administrativos a serem assinados com o Estado.<sup>20</sup>

---

18. Em licitações – ou conjunto destas de formas simultâneas/sucessivas – que envolvam valores elevados (acima de R\$ 150 milhões), antes da divulgação do instrumento convocatório, é necessária a realização de uma audiência pública, a fim de aumentar a publicidade das informações relativas ao contrato a ser futuramente assinado pelo ente estatal.

19. De acordo com a Lei nº 8.666/1993, as subfases de qualificação das empresas licitantes e de julgamento de suas propostas – que são as principais da fase externa – podem ser resumidas em cinco iniciativas: *i*) abertura e verificação dos envelopes com a documentação de qualificação das empresas; *ii*) devolução dos envelopes – ainda fechados – com as propostas das empresas não qualificadas; *iii*) abertura e verificação dos envelopes com as propostas das empresas qualificadas; *iv*) checagem da compatibilidade das propostas com os requisitos estabelecidos no instrumento convocatório; e *v*) julgamento e classificação das proposições que são compatíveis, de acordo com os critérios definidos no instrumento convocatório.

20. Mencione-se desde já que os contratos administrativos caracterizam-se por serem “*personais*” (*intuitu personae*). Isto significa que eles devem ser cumpridos pela pessoa – física ou jurídica – que os celebrou, não se admitindo em princípio a subcontratação ou a transferência do objeto a outras. Se a pessoa contratada falece ou se extingue, por exemplo, o contrato administrativo é rescindido, o mesmo ocorrendo se há subcontratação não prevista nem antecipadamente autorizada – no documento assinado ou até mesmo na licitação.

Ressalve-se que, atendendo ao princípio da igualdade/competitividade, a habilitação não pode estar baseada em exigências supérfluas, que limitem desnecessariamente a participação das empresas – o que configuraria uma espécie de “direcionamento” da licitação. Assim, de acordo com a Lei nº 8.666/1993, a habilitação pode se referir à comprovação de cinco aspectos, analisados a seguir:

1. *Regularidade jurídica*: O exame desta regularidade incide especialmente sobre a documentação de identificação – da pessoa física a ser contratada ou dos controladores da sociedade a ser contratada –, sobre o registro na junta comercial – no caso de empresa individual a ser contratada –, sobre o registro de ato constitutivo nos órgãos competentes (estatuto, contrato social e comprovante de eleição dos administradores) – no caso de sociedades comerciais, por ações ou civis a serem contratadas – e sobre o decreto de autorização de funcionamento – no caso das sociedades estrangeiras atuando no país ou no caso das que exijam manifestação de órgãos competentes para sua atuação.
2. *Qualificação técnica*: sua apreciação se dá principalmente sobre a documentação de inscrição na entidade profissional competente – quando exigida da pessoa física ou do funcionário da pessoa jurídica a ser contratada – e sobre a documentação comprobatória de aptidão para a execução da atividade de interesse – exige-se a descrição das instalações, dos insumos, dos equipamentos e das capacidades profissionais dos funcionários necessários para a consecução do contrato a ser assinado.
3. *Qualificação econômico-financeira*: sua checagem recai basicamente sobre o balanço patrimonial e a demonstração contábil do último exercício social – capazes de comprovar a saúde econômico-financeira da sociedade a ser contratada –, a certidão negativa de falência, de recuperação (antiga “concordata”) e de execução patrimonial da sociedade a ser contratada e, por fim, a prestação de garantia de até 1% do valor do contrato a ser assinado – que visa assegurar o cumprimento deste pela empresa licitante.<sup>21</sup>
4. *Regularidade fiscal*: sua verificação concentra-se principalmente na documentação comprobatória de inscrição no Cadastro Nacional de Pessoa Física (CPF) ou no Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica (CNPJ), de inscrição nos cadastros de

---

21. A Lei nº 8.666/1993 prevê que o licitante pode optar por uma das três modalidades de garantia: i) caução em dinheiro ou títulos da dívida pública; ii) contratação de seguro-garantia junto à sociedade seguradora; e iii) contratação de fiança junto à sociedade financeira.



contribuinte estadual e municipal – quando houver – e de regularidades de pagamentos tributários às fazendas federal, estadual e municipal e de pagamentos ao Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) e ao FGTS.

5. *Cumprimento das determinações do Art. 7º, Inciso XXXIII, da CF/88*: que vedam o trabalho a pessoas com menos de 16 anos – exceto como aprendiz a partir dos 14 anos –, bem como proíbem o trabalho noturno, perigoso ou insalubre a pessoas com menos de 18 anos de idade.<sup>22</sup>

Supõe-se que as empresas que não conseguem demonstrar a observância desses cinco aspectos na habilitação não terão condições de cumprir os contratos administrativos a serem posteriormente assinados. De maneira que a inabilitação resulta em sua exclusão do procedimento licitatório, ficando elas impossibilitadas de terem suas propostas julgadas – os envelopes com suas propostas são devolvidos, sequer são abertos e lidos pelas autoridades.

## **5 POSSIBILIDADES DE ESTRUTURAÇÃO DO MERCADO DE TRABALHO A PARTIR DE LICITAÇÕES/CONTRATOS PÚBLICOS**

Como mencionado, o *objetivo deste trabalho é avaliar de que forma e em que medida as licitações/contratações poderiam ajudar a expandir o núcleo estruturado do mercado de trabalho brasileiro*. Ou seja, de que maneira e em que grau as normas que regem as licitações/contratações poderiam colaborar com a regulação público-estatal das relações de trabalho.<sup>23</sup>

---

22. De acordo com o Art. 7º, inciso XXXIII, da CF/88, “São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social: proibição de trabalho noturno, perigoso ou insalubre a menores de dezoito e de qualquer trabalho a menores de dezesseis anos, salvo na condição de aprendiz, a partir de quatorze anos”.

23. Ressalte-se que, por conta da CF/88 (Art. 170, inciso IX, e Art. 179), bem como por conta da Lei Complementar (LC) nº 123/2006, as micro e pequenas empresas possuem uma série de prerrogativas especiais na licitação e na contratação pública. Entre estas, está a preferência em caso de empate – ou equivalência a empate – no julgamento de licitação, a realização desta exclusivamente para micro e pequenas empresas em determinadas circunstâncias, a subcontratação obrigatória destas para o cumprimento do objeto licitado etc. Essas prerrogativas não são analisadas com detalhes neste estudo, principalmente devido ao papel secundário desempenhado pelas micro e pequenas empresas quando se trata de pensar a expansão do núcleo estruturado do mercado de trabalho – há uma elevada utilização de trabalho à margem da regulação público-estatal nessas empresas, que pode ser verificada especialmente na utilização de assalariados sem-carteira assinada.

A esse respeito, os aspectos descritos na subfase de *habilitação* teriam um papel importante a desempenhar no processo de licitação/contratação. Afinal de contas, mais do que no julgamento das propostas, em que há uma predominância de critérios de seleção de empresas relacionados estritamente aos preços das obras, dos bens e dos serviços, é na subfase de habilitação que o Estado possuiria maiores oportunidades – ou graus de liberdade – para utilizar outros critérios de seleção, que estivessem preocupados com a maior estruturação do mercado laboral.

Em alguma medida, a Lei nº 8.666/1993 já prevê alguns critérios que, na fase de habilitação, conduzem a isto. Os casos mais claros e evidentes foram expostos anteriormente:

1. Regularidade das empresas licitantes frente aos pagamentos devidos à seguridade social – com destaque para o recolhimento das contribuições previdenciárias dos empregadores e de seus empregados ao INSS –, requisito de natureza fiscal da habilitação.
2. Regularidade das empresas licitantes frente aos pagamentos devidos ao FGTS (recolhimento das contribuições dos empregadores ao fundo), requisito de natureza fiscal da habilitação.
3. Restrição à utilização de trabalhadores em certas faixas etárias e determinadas circunstâncias (trabalho infanto-juvenil noturno, assim como aquele marcado pela insalubridade ou periculosidade), requisito de natureza laboral da habilitação.

Ademais, alguns autores afirmam que os requisitos de regularidade jurídica também poderiam, por si só, ser encarados como elementos que conduziriam a uma maior estruturação do mercado de trabalho. Em linhas gerais, seu argumento é o de que somente empresas “formalizadas” (devidamente registradas na junta comercial/ no cartório específico) conseguiriam contratar empregados com carteira assinada – e, adicionalmente, responder por todos os direitos destes.<sup>24</sup>

Ainda que haja alguma razoabilidade nesse argumento, ela é mitigada pelo fato de que, na relação estabelecida entre a “formalização” das empresas e a dos empregados, a recíproca nem sempre parece ser verdadeira. Afinal, como demonstram outros

---

24. A esse respeito, conferir Chahad e Macedo (2003), Monteiro (2004) e Monteiro e Assunção (2009).

autores, parcela não desprezível do emprego sem-carteira do país vincula-se a empresas devidamente registradas na junta comercial ou no cartório específico.

### 5.1 CRITÉRIOS QUE ENVOLVEM DIRETAMENTE AS EMPRESAS LICITANTES

O ponto a ser desenvolvido neste trabalho é o de que a Lei nº 8.666/1993 – bem como outras normas reguladoras de modalidades licitatórias específicas – poderia abrir espaço para novos critérios de habilitação de empresas, direcionados a uma seleção daquelas que mais contribuíssem com a expansão do núcleo estruturado do mercado laboral. Apenas a título de exemplo, alguns desses critérios poderiam ser mencionados desde já:

1. *Crítérios que se referem à contratação dos trabalhadores:* poderia ser exigida, na subfase de habilitação, a comprovação da contratação destes por meio do assalariamento “formalizado”, com a devida assinatura da carteira.<sup>25</sup>
2. *Crítérios que dizem respeito à execução dos contratos de trabalho:* poderia ser exigida a comprovação da observância de uma série de aspectos relativos à promoção da segurança e da saúde no trabalho ao longo da execução dos contratos.<sup>26</sup>

---

25. Ressalte-se que, em alguma medida, esses critérios associados à contratação de trabalhadores estão subsumidos aos já previstos na Lei nº 8.666/1993, vinculados à regularidade de recolhimento de contribuições para a seguridade social e para o FGTS.

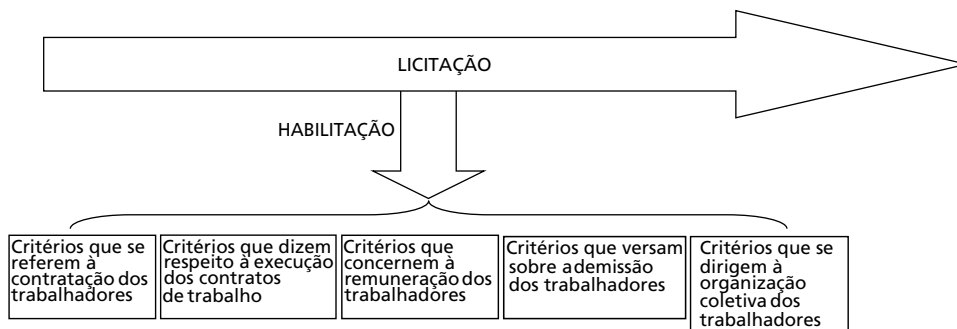
26. Entre tais aspectos, atualmente já previstos pela normatividade laboral brasileira, destaquem-se a obrigatoriedade de prévia autorização de autoridades em segurança e saúde laboral para os estabelecimentos das empresas iniciarem suas atividades, bem como a possibilidade dessas autoridades interditar e embargarem obras que apresentem grave e iminente risco aos empregados. Ademais, são requisitos a serem observados para o funcionamento dos estabelecimentos: edificação, iluminação, temperatura, instalações elétricas, máquinas e equipamentos etc. Há também a necessidade de os estabelecimentos contarem com serviços especializados de segurança e saúde laboral, bem como estruturarem Comissões Internas de Prevenção de Acidentes (Cipas) – com a representação dos empregados. Os estabelecimentos devem promover a eliminação dos riscos à segurança e à saúde no trabalho, assim como fornecer equipamentos de proteção aos empregados – quando a eliminação destes riscos não for inteiramente possível. Há a previsão de pagamento de adicionais de salário aos empregados que laboram em atividades insalubres (10%, 20% ou 40% do salário mínimo, via de regra), ou em atividades perigosas (30% do salário-base). Além disso, prevê-se que tais empregados devem poder contar com exames médicos periódicos – e gratuitos – para a averiguação de suas condições de saúde.

3. *Cr terios que concernem   remunera o dos trabalhadores:* poderia ser exigida a comprova o do respeito aos padr es m nimos de remunera o, fixados por meio do s lario m nimo nacional/regional, do s lario profissional de determinados  f cios ou do piso-salarial de certas categorias.<sup>27</sup>
4. *Cr terios que versam sobre a demiss o dos trabalhadores:* poderia ser exigida a motiva o das dispensas que n o se encaixam no Art. 482 da Consolida o das Leis do Trabalho (CLT) (as “sem justa-causa”), bem como a observ ncia de  ndices de rotatividade de trabalhadores inferiores   m dia/mediana das  reas e dos setores em que as empresas atuam.
5. *Cr terios que se dirigem   organiza o coletiva dos trabalhadores:* poderia ser exigida a comprova o do respeito a iniciativas de organiza o dos trabalhadores nos pr prios locais de trabalho (nos estabelecimentos das empresas) – em plena conson ncia com o intuito geral do Art. 11 da CF/88.<sup>28</sup>

Esse rol de cr terios poderia ser exigido das empresas licitantes como condi o para sua habilita o no procedimento licitat rio. E, adicionalmente, como se verificar  mais adiante, tamb m como condi o para a execu o do contrato p blico que resulta da licita o.

DIAGRAMA 1

Propostas de cr terios de habilita o que envolvem diretamente as empresas licitantes



27. Mencione-se que esses cr terios associados   remunera o dos trabalhadores guardam rela es com os j  previstos na Lei n  8.666/1993, vinculados   regularidade de recolhimento de contribui es para a seguridade social e o FGTS, pois esta remunera o funciona como base de c lculo para ambos os tipos de contribui es.

28. De acordo com o Art. 11 da CF/88, “Nas empresas de mais de duzentos empregados,   assegurada a elei o de um representante destes com a finalidade exclusiva de promover-lhes o entendimento direto com os empregadores”. Para mais detalhes, ver Brasil (1988c).

## 5.2 CRITÉRIOS QUE ENVOLVEM INDIRETAMENTE OUTRAS EMPRESAS

Acrescente-se que esse rol exemplificativo de critérios, que envolve as empresas licitantes na subfase de habilitação, poderia alcançar também as que lhes fornecem insumos (obras, bens e serviços). Afinal de contas, seria interessante conceber o problema examinado neste ponto a partir de seus encadeamentos setoriais, de suas cadeias produtivas.

Entre outras razões, porque isso permitiria induzir, a partir dos elos mais fortes dessas cadeias – que frequentemente são compostos pelas maiores empresas, capazes de licitar/contratar diretamente com o Estado –, a efetiva estruturação do trabalho ao longo de todos os seus elos – com frequência, compostos por empresas menores, fornecedoras de insumos às licitantes.

Assim, a proposta consistiria em exigir compromissos administrativos das empresas licitantes, no sentido de que suas fornecedoras de obras, bens e serviços<sup>29</sup> observassem os mesmos critérios exigidos para sua habilitação no procedimento licitatório (critérios relacionados a admissão e execução dos contratos dos trabalhadores, a remuneração e demissão, bem como à organização coletiva nas empresas).

Ressalve-se que esses compromissos assumidos pelas empresas licitantes na subfase de habilitação, relacionados ao cumprimento dos critérios laborais também por suas fornecedoras, não deveriam implicar qualquer espécie de responsabilização, de natureza total ou parcial, subsidiária ou solidária.

Explicando, caso suas fornecedoras descumprissem os requisitos relacionados a admissão e execução dos contratos, a remuneração e demissão, bem como à organização coletiva dos trabalhadores, as empresas licitantes não deveriam ser responsabilizadas, total ou parcialmente, subsidiária ou solidariamente, por quaisquer sanções laborais –como multas aplicadas pela Inspeção do Trabalho.

---

29. Obviamente, essa exigência deveria recair somente sobre as empresas fornecedoras de insumos específica e diretamente relacionadas ao objeto disputado pelas licitantes.

Na verdade, a proposta seria apenas a de que tais compromissos administrativos fossem exigidos das empresas licitantes como condição para sua habilitação no procedimento licitatório. E, como se examinará mais adiante, também como requisito para a execução do contrato público que deriva da licitação.

### 5.3 MAIS ALÉM DAS EMPRESAS LICITANTES E SUAS FORNECEDORAS: CRITÉRIOS QUE ENVOLVEM OUTRAS INSTITUIÇÕES

Paralelamente, mencione-se que, ao rol de critérios que envolve as empresas licitantes e suas fornecedoras de insumos, tal como já descrito anteriormente, poderia se somar um outro, que envolve também instituições que zelam pelo funcionamento do mercado laboral: a Inspeção do Trabalho, o MPT e a JT. Novamente, a título de mero exemplo, poderiam ser mencionados:

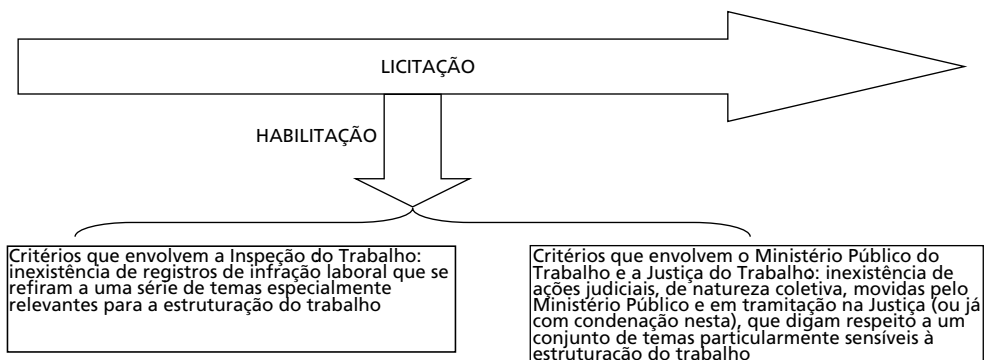
1. *Critérios que envolvem a Inspeção do Trabalho:* na subfase de habilitação, poderia ser exigida a inexistência de registros de infração laboral que se refiram a uma série de temas especialmente relevantes para a estruturação do trabalho no país.
2. *Critérios que envolvem o MPT e a JT:* poderia ser exigida a inexistência de ações judiciais, de natureza coletiva, movidas pelo MPT e em tramitação na Justiça – ou já com condenação nesta –, que digam respeito a um conjunto de temas particularmente sensíveis à estruturação do trabalho.

Tais critérios poderiam se aplicar tanto às empresas licitantes quanto, indiretamente, àquelas que lhes fornecem insumos. Em outros termos, a inexistência de registros de infração, bem como a de ações judiciais do MPT, poderia ser exigida das empresas diretamente envolvidas na licitação e, também, das suas fornecedoras.

Acrescente-se que esses critérios poderiam ser observados não apenas na subfase de habilitação no procedimento licitatório. Mas também na execução do contrato público que resulta da licitação, como se verificará a seguir.

DIAGRAMA 2

Propostas de critérios de habilitação que envolvem outras instituições



## 5.4 OS CONTRATOS PÚBLICOS

Os contratos públicos são a razão básica da existência das licitações, sejam quais forem os objetos envolvidos (aquisição, locação, alienação, concessão ou permissão de obras, bens e serviços).

Esses contratos são acordos entre o Estado e as empresas particulares, surgindo da livre manifestação de vontade das partes, que ajustam determinados objetos, por meio de certas formalidades.<sup>30</sup>

Tais contratos podem ser regidos predominantemente pelo direito privado (tratam-se dos *contratos da administração* – que supõem a igualdade entre o Estado e as empresas) ou pelo público (são os *contratos administrativos* – que consideram a desigualdade/verticalidade da relação instituída entre as partes).<sup>31</sup>

30. Ressalve-se que a livre manifestação da vontade nos contratos públicos é mitigada pela própria natureza destes, que é denominada como de "adesão" – a Lei nº 8.666/1993 define uma série de cláusulas que deverão obrigatoriamente constar de tais contratos, deixando poucos graus de liberdade para as partes decidirem seu conteúdo.

31. Mencione-se que tanto os *contratos da administração* quanto os *contratos administrativos* precisam ser antecedidos por procedimentos licitatórios.

Em ambas as situações – e principalmente no caso daquelas regidas pelo direito público –, o Estado conta com uma série de prerrogativas específicas diante de tais contratos, que se traduz nas chamadas *cláusulas exorbitantes*.<sup>32</sup> De acordo com essas cláusulas, ao contratar obras, bens e serviços com as empresas, o poder estatal pode/deve:

1. *Exigir garantias das empresas*: para assegurar o integral cumprimento do objeto contratado – ou o pagamento direto e imediato de multa, em caso de descumprimento.<sup>33</sup>
2. *Alterar unilateralmente os contratos*: a fim de garantir uma melhor adequação do objeto contratado ao interesse público, com possibilidades quantitativas e qualitativas de alteração.<sup>34</sup>
3. *Rescindir unilateralmente os contratos*: sem a necessidade de acordo com as empresas ou de recurso ao Poder Judiciário.<sup>35</sup>
4. *Acompanhar a execução dos contratos*: as empresas têm o dever de oferecer ao Estado todas as condições de acompanhamento da execução dos contratos –inclusive informações fidedignas e atualizadas.

---

32. Segundo o Art. 62 da Lei nº 8.666/1993, até mesmo os *contratos da administração* (em que o Estado e as empresas comparecem em pé de igualdade jurídica) são alcançados pelas *cláusulas exorbitantes* em determinadas situações.

33. De forma discricionária (a critério de conveniência e oportunidade do Estado), as garantias podem ser exigidas das empresas licitantes – limitadas a 1% do valor do futuro contrato – e, também, das efetivamente contratadas – limitadas a 5% do valor do contrato, exceto no caso de contrato de obras, bens ou serviços envolvendo recursos volumosos, com elevada complexidade técnica e acentuado risco financeiro, quando podem chegar a 10%. As modalidades possíveis de garantias – à escolha das empresas contratantes – são: *i*) caução em dinheiro ou em títulos da dívida pública; e *ii*) seguro-garantia, contratado junto à empresa seguradora; e *iii*) fiança bancária, contratada junto à empresa financeira.

34. A alteração unilateral dos contratos pelo Estado pode ocorrer: *i*) em caso de modificações nos projetos ou nas especificações dos objetos dos contratos (alteração qualitativa); e *ii*) em caso de modificações nos valores dos contratos, por conta de acréscimo ou da supressão de quantidades dos objetos (alteração quantitativa). Acrescente-se que há limites para acréscimos (25% do valor contratado, como regra – excetuando-se a reforma de edificação, quando estes podem chegar a 50%), bem como supressões (25% do valor contratado, como regra).

35. Entre outras hipóteses, a rescisão unilateral dos contratos pelo Estado pode ocorrer: *i*) em caso de descumprimento – ou de morosidade no cumprimento – do contrato; *ii*) em caso de paralisação não autorizada no cumprimento do contrato; *iii*) em caso de subcontratação – total ou parcial – não autorizada do objeto do contrato; *iv*) em caso de desaparecimento da empresa contratada – falência, dissolução etc.; *v*) em caso de caso fortuito ou força maior que não permita o cumprimento do contrato; e *vi*) por razões de interesse público, de elevada importância e amplo conhecimento da sociedade. Em algumas hipóteses de rescisão, pode haver a indenização da empresa contratada – desde que esta não tenha concorrido culposamente para a situação que dá ensejo à rescisão –, com o pagamento dos danos emergentes.



5. *Restringir a possibilidade de suspensão da execução dos contratos pelas empresas*: ainda que o Estado descumpra as cláusulas dos contratos, as empresas não podem suspender direta e imediatamente sua execução.<sup>36</sup>
6. *Aplicar sanções pela inexecução dos contratos*: há uma série de sanções que o Estado pode aplicar direta e imediatamente às empresas, sem a necessidade de concordância destas ou de recurso ao Poder Judiciário.<sup>37</sup>

O motivo de o Estado contar com essas prerrogativas especiais ao contratar é a superioridade do interesse público sobre o privado. Ou seja, com o intuito de fazer que o primeiro prevaleça sobre o segundo, o Estado tem à disposição as possibilidades abertas pelas *cláusulas exorbitantes* dos contratos que assina.

No que interessa mais de perto a este trabalho, essas possibilidades são importantes por permitir a atuação do Estado sobre um amplo leque de aspectos da execução dos contratos públicos. Inclusive os já descritos: a observância de critérios relacionados a admissão e execução dos contratos dos trabalhadores, a sua remuneração e sua demissão, bem como à sua organização coletiva nas empresas.

Em outros termos, o Estado pode acompanhar o cumprimento a todos esses critérios durante a execução dos contratos públicos, bem como sancionar as empresas que não os respeitem, ou até mesmo rescindir unilateralmente tais contratos quando o desrespeito for levado a um ponto insanável.

Acrescente-se, por fim, que esse acompanhamento da execução dos contratos pode incidir tanto sobre as empresas diretamente contratadas quanto sobre as que lhes fornecem insumos para o cumprimento do objeto contratado.

---

36. As empresas só podem suspender a execução do contrato – ou pleitear sua rescisão, amigável ou judicial, com direito à indenização – quando o Estado atrasar sem justificativa o pagamento das parcelas devidas por mais de 90 dias. Ressalve-se que a decretação de situações de calamidade pública, grave perturbação da ordem interna ou guerra justificam tal atraso de pagamento.

37. As sanções que podem ser aplicadas direta e imediatamente pelo Estado são: *i*) advertência; *ii*) multa por conta de atraso na execução do contrato – cumulável com outras sanções; *iii*) multa por inexecução total ou parcial do contrato – cumulável com outras sanções; *iv*) suspensão temporária da possibilidade de participar de licitação, bem como impedimento para contratar com o Estado; e *v*) declaração de inidoneidade para licitar e/ou manter contratos com o Estado.

Segundo a Lei nº 8.666/1993, os contratos públicos – particularmente, os “administrativos” – são celebrados *intuitu personae*. Isso significa que, como regra, sua execução deve ser efetuada pelas mesmas empresas que os assinaram.

Mas, sob condições, a lei possibilita a subcontratação parcial do objeto, desde que tenha havido tal previsão no instrumento convocatório da licitação, essa previsão ocorra no próprio contrato assinado e haja consulta prévia à autoridade responsável por sua execução – que pode delimitar o formato e o alcance da subcontratação.<sup>38</sup>

Apesar de tais condições, com frequência, verifica-se a subcontratação do objeto licitado/contratado pelo Estado junto às empresas particulares. Isso é uma prática comum em todos os âmbitos federativos e setores econômicos, bem como em todas as regiões do país.

Desse modo, é possível que o acompanhamento da execução dos contratos públicos incida não apenas sobre as empresas diretamente contratadas pelo Estado, mas também sobre aquelas que são subcontratadas para construção de obras, entrega de bens ou realização de serviços.

Em outras palavras, a observância de critérios relacionados a admissão e execução dos contratos dos trabalhadores, a sua remuneração e demissão, bem como à sua organização coletiva pode ser acompanhada junto a todas as empresas envolvidas na execução contratual.

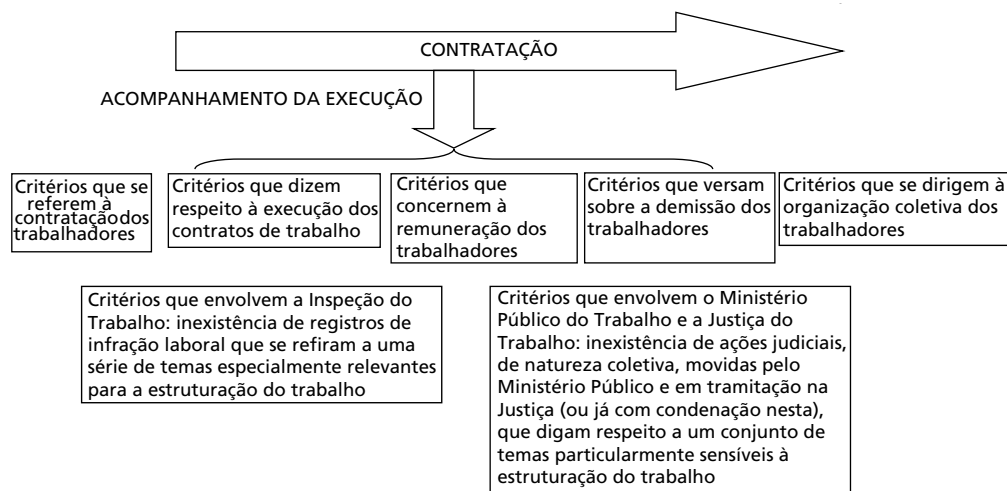
Obviamente, isso possibilita o enfoque ampliado nos encadeamentos setoriais, tal como proposto anteriormente. Seja no que se refere à licitação, seja no que diz respeito à contratação, o fomento à estruturação laboral pode ser acompanhado pelo Estado ao longo das cadeias produtivas, o que só favorece sua efetividade.

---

38. De acordo com a Lei nº 8.666/1993, somente há vedação absoluta à possibilidade de subcontratação no caso de o objeto ser a prestação de serviços técnicos especializados – que devem ser prestados pelo próprio corpo profissional das empresas diretamente contratadas.

DIAGRAMA 3

**Propostas de critérios de acompanhamento da execução dos contratos públicos**



QUADRO 1

**A constitucionalidade das alterações na Lei nº 8.666/1993**

No âmbito do processo de tramitação dos PLs nºs 7.709/2007 e 32/2007 no Congresso Nacional, há uma discussão acerca da constitucionalidade de leis ordinárias – ou de modificações nestas – que prevejam novos critérios de habilitação de empresas licitantes.

Parcela dos participantes dessa discussão realiza uma leitura literal – ou gramatical – do Art. 37 da CF/88, que, em seu inciso XXI, prevê: “Ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante *processo de licitação pública* que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, *o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações*” (grifos do autor) (BRASIL, 1988d).

De acordo com essa primeira leitura, a expressão “o qual somente permitirá” é de natureza claramente restritiva, vedando que as leis ordinárias tragam em seu bojo novos critérios de habilitação de empresas licitantes – ou, ao menos, que não digam respeito às suas capacidades técnicas e econômicas, necessárias ao adequado cumprimento dos contratos a serem assinados.

Mas outra parcela envolvida nesse debate afirma que não é adequado realizar uma leitura estritamente literal – ou gramatical – do inciso XXI do Art. 37 da Constituição. Isso porque a finalidade da restrição prevista no texto constitucional (“o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações”) é vedar a imposição de requisitos de habilitação que deem ensejo à violação dos princípios da igualdade e da competitividade.

(Continua)

(Continua)

É verdade que esses são princípios basilares em qualquer licitação, dado que a proposta mais vantajosa para o Estado só surge da competição ampliada entre as ofertas das empresas – o que exige a participação do maior número possível delas no procedimento, bem como o tratamento idêntico na análise de suas propostas. Mas, de acordo com essa segunda leitura, o respeito à igualdade e à competitividade deve se compatibilizar com a observância de outros princípios constitucionais, tão relevantes quanto – ou até mesmo mais. Trata-se nisso, por exemplo, do valor social do trabalho, que é um princípio fundamental da CF/88, inscrito logo em seu Art. 1º, inciso IV: “A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado democrático de direito e tem como fundamentos: iv) os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa” (BRASIL, 1988a).

Dessa maneira, constata-se que a discussão acerca da constitucionalidade de leis ordinárias que prevejam novos critérios de habilitação de empresas licitantes não pode ser efetuada apenas com base em leituras literais – ou gramaticais. É preciso levar em conta que há um conjunto de princípios constitucionais a serem compatibilizados pelos legisladores, intérpretes e aplicadores das leis – entre os quais, o da valorização do trabalho, que pode ser alcançada por meio da previsão de novos critérios para a habilitação de empresas nas licitações e, também, mediante a estimativa de novos requisitos para acompanhamento ao longo das contratações públicas.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A questão principal deste trabalho é se as licitações e as contratações realizadas pelo Estado poderiam colaborar com a regulação público-estatal do mercado de trabalho no país.

O momento atual é propício à formulação dessa questão, pois está tramitando no Congresso Nacional o PL nº 32/2007 (antigo PL nº 7.709/2007), que propõe alterações na Lei nº 8.666/1993, que é o estatuto geral de licitações e contratos públicos.<sup>39</sup>

---

39. Mencione-se que as alterações propostas pelo PL nº 32/2007 apontam no sentido de: *i*) valorizar os procedimentos eletrônicos nas licitações – em substituição aos presenciais; *ii*) apostar na modalidade de licitação conhecida como pregão – e em sua forma eletrônica; *iii*) favorecer a inversão das fases das licitações; *iv*) possibilitar o uso de cadastros nacionais de preços e fornecedores nas licitações; *v*) restringir a participação de determinadas pessoas físicas e jurídicas – envolvidas em problemas ocorridos em outras licitações; *vi*) diminuir as possibilidades de recursos administrativos – que questionam atos praticados durante as licitações; e *vii*) inserir critérios ambientais como aspectos a serem observados nas licitações e nos contratos de aquisição de obras, bens e serviços. *Grosso modo*, tais alterações propostas visam alcançar maior celeridade, impessoalidade, transparência, controle e responsabilidade ambiental por meio dos procedimentos públicos de licitação e contratação.

É verdade que essa lei já prevê critérios de escolha de empresas que incidem diretamente sobre o mercado laboral, como a exigência de contribuição ao INSS, ao FGTS etc. Todavia, há espaço para a proposição de novos critérios, capazes de ampliar o núcleo estruturado desse mercado.

Esse núcleo estruturado do mercado de trabalho, que está sob a atenção direta da regulação público-estatal, bem como conta com proteção contra riscos laborais, encolheu consideravelmente na década de 1990.

Entretanto, na década de 2000, ele recuperou parcialmente sua importância na estrutura ocupacional do país. Concorreram para isso diversas iniciativas estatais, que funcionaram como uma espécie de contrapeso às restrições da política econômica do período. Entre essas iniciativas, mencionem-se: *i*) a expansão do crédito; *ii*) a ampliação da exportação; *iii*) a instituição de um regime específico para micro e pequenos empreendimentos; *iv*) o aprimoramento da intermediação e da inspeção do trabalho; *v*) a expansão e a melhor distribuição da despesa social, especialmente em âmbito federal; e *vi*) a menor pressão dos mais jovens sobre o mercado de trabalho.

A questão central deste estudo é de que forma e em que medida uma sétima iniciativa poderia ajudar a exponenciar o núcleo estruturado do mercado de trabalho: as licitações e as contratações promovidas pelo Estado, em suas diversas esferas e diferentes âmbitos.

Considerando-se somente os dados relativos a investimentos, constata-se que os recursos financeiros movimentados mediante licitações e contratações são bastante expressivos, alcançando o valor aproximado de R\$ 137,4 bilhões em 2009 (cerca de 4,4% do PIB brasileiro). Além de expressivos, tais recursos são crescentes ao longo do tempo, tendo se multiplicado por três entre 2003 e 2009 – e por cinco entre 1995 e 2009. *Grosso modo*, isso indica que há possibilidades de regulação laboral tacitamente inscritas nas aquisições de obras, bens e serviços pelo Estado.

Este trabalho procura explicitar tais possibilidades, a partir de três perspectivas distintas, envolvendo: *i*) apenas as empresas licitantes; *ii*) também suas fornecedoras de insumos; e *iii*) as instituições que acompanham o funcionamento de todas essas empresas e, também, o do mercado laboral como um conjunto.

No que se refere apenas às empresas licitantes, a Lei nº 8.666/1993 poderia abrir espaço para novos critérios de habilitação de empresas, direcionados à seleção daquelas que mais contribuíssem com a expansão do núcleo estruturado do mercado laboral. Entre esses critérios, estariam aqueles que dizem respeito: *i*) à contratação dos trabalhadores; *ii*) à execução de seus contratos de trabalho; *iii*) à sua remuneração; *iv*) à sua demissão; e *v*) à sua organização coletiva.

Quanto às empresas que fornecem insumos às licitantes, a ideia seria induzir, a partir dos elos mais fortes das cadeias econômicas – compostos pelas maiores empresas, capazes de licitar/contratar diretamente com o Estado –, a efetiva estruturação do trabalho ao longo de todos os seus elos – com frequência, constituídos por empresas menores, fornecedoras de insumos às licitantes.

Dessa maneira, a proposta seria exigir compromissos administrativos das empresas da licitação, no sentido de que suas fornecedoras de obras, bens e serviços observassem os mesmos critérios exigidos para sua habilitação no procedimento licitatório – relacionados a admissão e execução dos contratos dos trabalhadores, a remuneração e demissão, bem como à organização coletiva nas empresas.

No que concerne às instituições que acompanham o funcionamento dessas empresas e, adicionalmente, o do mercado de trabalho, poderiam ser cogitados os seguintes critérios de habilitação de empresas: *i*) inexistência de registros de infração, lavrados pela Inspeção do Trabalho, que se refiram a uma série de temas especialmente relevantes para a estruturação do trabalho no país; e *ii*) a não ocorrência de ações judiciais, de natureza coletiva, movidas pelo MPT e em tramitação na Justiça – ou já com condenação nesta –, que digam respeito a um conjunto de temas particularmente sensíveis à estruturação do trabalho.

Esses critérios que envolvem a Inspeção do Trabalho, o MPT e a JT poderiam aplicar-se tanto às empresas licitantes quanto, indiretamente, àquelas que lhes fornecem insumos. Ou seja, a inexistência de registros de infração, bem como a de ações judiciais, poderia ser exigida das empresas diretamente envolvidas na licitação e, também, das suas fornecedoras.

Por fim, os critérios mencionados neste estudo poderiam incidir sobre a fase de habilitação das licitações. Mas poderiam, também, ser previstos como requisitos a serem acompanhados durante a execução dos contratos públicos pelas empresas. Em outros termos, o Estado poderia acompanhar o cumprimento a todos os critérios durante a execução dos contratos públicos, bem como sancionar as empresas que não os respeitem, ou até mesmo rescindir unilateralmente tais contratos quando o desrespeito for levado a um ponto insanável. Acrescente-se que esse acompanhamento da execução dos contratos poderia incidir tanto sobre as empresas diretamente contratadas quanto sobre as que lhes fornecem insumos para o cumprimento do objeto contratado.

Seja como for, o relevante a observar é que, concretamente, os critérios propostos neste trabalho – concernentes às empresas licitantes, às suas fornecedoras ou às instituições que as acompanham; referentes à habilitação das empresas na licitação ou ao acompanhamento da execução dos contratos por elas assinados – poderiam se tornar instrumentos para a regulação público-estatal do mercado de trabalho brasileiro – relevantes para a ampliação do núcleo estruturado deste, composto principalmente pelos assalariados com carteira assinada.

## REFERÊNCIAS

- BALTAR, P.; LEONE, E. T. Perspectivas do emprego formal em um cenário de crescimento econômico. **Carta Social e do Trabalho**, Campinas, CESIT, n. 7, 2007.
- BALTAR, P.; KREIN, J. D.; MORETTO, A. O emprego formal nos anos recentes. **Carta Social e do Trabalho**, Campinas, CESIT, n. 3, 2006.
- BARROS, Z. P. **Proposta defendida pelo TST sobre dívida trabalhista é inviável**. São Paulo: Consultor Jurídico, 2002. Disponível em: <[http://www.conjur.com.br/2002-jul-30/certidao\\_negativa\\_nao\\_exigida\\_licitacao](http://www.conjur.com.br/2002-jul-30/certidao_negativa_nao_exigida_licitacao)>. Acesso em: 12 maio 2010.
- BERG, J. **Laws or Luck?** Understanding rising formality in Brazil in the 2000s. Brasília: OIT, 2010. Mimeografado.
- BRASIL. Constituição Federal de 1988 (CF/88). **Art. 1º, inciso IV**. Brasília: Congresso Nacional, 1988a.
- \_\_\_\_\_. Constituição Federal de 1988 (CF/88). **Art. 7º, inciso XXXIII**. Brasília: Congresso Nacional, 1988b.

\_\_\_\_\_. Constituição Federal de 1988 (CF/88). **Art. 11**. Brasília: Congresso Nacional, 1988c.

\_\_\_\_\_. Constituição Federal de 1988 (CF/88). **Art. 37, inciso XXI**. Brasília: Congresso Nacional, 1988d.

\_\_\_\_\_. Constituição Federal de 1988 (CF/88). **Art. 173, § 1º, inciso III**. Brasília: Congresso Nacional, 1988e.

\_\_\_\_\_. Constituição Federal de 1988 (CF/88). **Art. 195, § 3º**. Brasília: Congresso Nacional, 1988f.

\_\_\_\_\_. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG). **Mensagem de Propositura do PL nº 7.709/2007**. Brasília, 21 nov. 2006.

\_\_\_\_\_. **Parecer sobre o PLC nº 32/2007**. Brasília: Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania/Senado Federal, 30 maio 2007a.

\_\_\_\_\_. **Parecer sobre o PLC nº 32/2007**. Brasília: Comissão de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática/Senado Federal, 12 jun. 2007b.

\_\_\_\_\_. **Parecer sobre o PLC nº 32/2007**. Brasília: Comissão de Assuntos Econômicos/Senado Federal, 23 out. 2007c.

CAMARANO, A. A. Considerações finais *In*: \_\_\_\_\_. (Org.). **Transição para a vida adulta ou vida adulta em transição?** Brasília: Ipea, 2006.

CARDOSO, A. M.; LAGE, T. **As normas e os fatos: desenho e efetividade das instituições de regulação do mercado de trabalho no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV, 2007.

CARDOSO JR., J. C. **De volta para o futuro?** As fontes de recuperação do emprego formal no Brasil e as condições para sua sustentabilidade temporal. Brasília: Ipea, 2007 (Texto para Discussão, n. 1310).

CARVALHO, J. S. **Manual de direito administrativo**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

CHAHAD, J. P.; MACEDO, R. A evolução do emprego no período 1992-2001 e a ampliação do mercado formal brasileiro desde 1999. *In*: CHAHAD, J. P.; PICCHETTI, P. (Org.). **Mercado de trabalho no Brasil: padrões de comportamento e transformações institucionais**. São Paulo: Editora LTr, 2003.

CINQUINI, F. F. **Administração não deve exigir promoção de igualdade racial**. São Paulo: Consultor Jurídico, 2010. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2010-jan-06/nao-cabe-administracao-exigir-programas-promocao-igualdade-racial>>. Acesso em: 12 maio 2010.

CONSULTOR JURÍDICO. **TST quer inadimplentes trabalhistas longe dos contratos públicos**. São Paulo, 2002. Disponível em: <[http://www.conjur.com.br/2002-jul-25/governo\\_nao\\_deveria\\_firmar\\_parceria\\_inadimplentes](http://www.conjur.com.br/2002-jul-25/governo_nao_deveria_firmar_parceria_inadimplentes)>. Acesso em: 21 mar. 2010.



CORSEUIL, C. H.; MOURA, R. L. **Aprofundamento do diagnóstico do Simples**. Brasília: Ipea, 2009. Mimeografado.

DEDECÇA, C. S.; ROSANDISKI, E. N. Recuperação econômica e geração de empregos formais. **Parcerias Estratégicas**, Brasília, CGEE/MCT, n. 22, 2006.

DE NEGRI, F. *et al.* Tecnologia, exportação e emprego *In:\_\_\_\_\_*. (Org.). **Tecnologia, exportação e emprego**. Brasília: Ipea, 2006.

DI PIETRO, M. S. **Direito Administrativo**. São Paulo: Atlas Editora, 2009.

DI PIETRO, M. S. *et al.* **Temas polêmicos sobre licitações**. São Paulo: Malheiros Editores, 2005.

GRAZIANO DA SILVA, J.; DEL GROSSI, M. A mudança do conceito de trabalho nas novas PNADS. **Economia e Sociedade**, Campinas, IE/UNICAMP, n. 8, p. 247-261, jun.1997.

IPEA. Análise da execução orçamentária do gasto social federal em 2008. *In: CARDOSO JR., J. C.* (Coord.). **Brasil em desenvolvimento**: Estado, planejamento e políticas públicas. Brasília, 2009.

\_\_\_\_\_. Formação bruta de capital fixo e investimento público no novo ciclo de crescimento do Brasil. **Conjuntura em Foco**, Brasília, Ipea/Dimac/GAP, ano 2, abr. 2010.

LIMA, J. **Licitações**: normas têm de ser atualizadas com a realidade. São Paulo: Consultor Jurídico, 2007. Disponível em: <[http://www.conjur.com.br/2007-ago-06/licitacoes\\_normas\\_atualizadas\\_realidade](http://www.conjur.com.br/2007-ago-06/licitacoes_normas_atualizadas_realidade)>. Acesso em: 28 abr. 2010.

LIMA, L. H. O controle externo e as recentes alterações na legislação de licitações e contratos. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 11, n. 1482, 2007. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=10177>>. Acesso em: 6 maio 2010.

MELLO, C. A. B. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Malheiros Editores, 2009.

MONTEIRO, J. C. **O impacto da Lei do Simples sobre a formalização das firmas**. Brasília: Ipea/CEF, 2004. Mimeografado.

MONTEIRO, J. C.; ASSUNÇÃO, J. **Outgoing the Shadows**: Estimating the impact of bureaucracy simplification and tax cut on formality and investment. Rio de Janeiro: PUC, 2009. Mimeografado.

PIRES, R. R. **Compatibilizando direitos sociais com competitividade**: fiscais do trabalho e a implementação da legislação trabalhista no Brasil. Brasília: Ipea, 2008 (Texto para Discussão, n. 1354).

\_\_\_\_\_. Estilos de implementação e resultados de políticas públicas: fiscais do trabalho e o cumprimento da lei trabalhista no Brasil. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 52, n. 3, p. 734-769, 2009.

SIEVERS, S. L.; MOSER, G. As dificuldades dos empresários na participação de licitações na administração pública brasileira. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 8, n. 307, 2004. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=5170>>. Acesso em: 15 abr. 2010.

SILVA, R. G.; FISCHER, F. M. Incentivos governamentais para promoção da segurança e saúde no trabalho: em busca de alternativas e possibilidades. **Saúde e Sociedade**, São Paulo, v. 17, n. 4, p. 11-21, 2008.

SZKLAROWSKY, L. F. Anteprojeto da nova Lei de Licitações: alterações e sugestões. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 1, n. 16, 1997. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=442>>. Acesso em: 18 mar. 2010.





## **EDITORIAL**

### **Coordenação**

Cláudio Passos de Oliveira

### **Njobs Comunicação**

### **Supervisão**

Cida Taboza

Fábio Oki

Jane Fagundes

### **Revisão**

Ângela de Oliveira

Cristiana de Sousa da Silva

Lizandra Deusdará Felipe

Luanna Ferreira da Silva

Olavo Mesquita de Carvalho

Regina Marta de Aguiar

### **Editoração**

Anderson Reis

Danilo Tavares

### **Capa**

Luís Cláudio Cardoso da Silva

### **Projeto gráfico**

Renato Rodrigues Bueno

### **Livraria do Ipea**

SBS – Quadra 1 - Bloco J - Ed. BNDES, Térreo.

70076-900 – Brasília – DF

Fone: (61) 3315-5336

Correio eletrônico: [livraria@ipea.gov.br](mailto:livraria@ipea.gov.br)

Tiragem: 500 exemplares



Ipea – Instituto de Pesquisa  
Econômica Aplicada



SECRETARIA DE  
ASSUNTOS ESTRATÉGICOS  
DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA

