FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO
ESCOLA DE GOVERNO PROFESSOR PAULO NEVES DE CARVALHO
Mestrado em Administração Pública

Lorena Lopes Freire Mendes

TERCEIRIZAÇÃO DE SERVIÇOS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA:
uma análise da conta vinculada no âmbito do Tribunal Regional do Trabalho da 3ª Região

Belo Horizonte
2020

Lorena Lopes Freire Mendes

TERCEIRIZAÇÃO DE SERVIÇOS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA:
uma análise da conta vinculada no âmbito do Tribunal Regional do Trabalho da 3ª Região

Dissertação apresentada à Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, da Fundação João Pinheiro, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Administração Pública.

Orientador: Prof. Dr. Frederico Poley Martins Ferreira

Belo Horizonte

2020

Mendes, Lorena Lopes Freire.
M538t Terceirização de serviços na administração pública [manuscrito] : uma análise da conta vinculada no âmbito do Tribunal Regional do Trabalho da 3ª Região / Lorena Lopes Freire Mendes. – 2020.
[11], 150 f. : il.

Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Fundação João Pinheiro, Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, 2020.

Orientador: Frederico Poley Martins Ferreira

Bibliografia: f. 110-119

1. Administração pública – Minas Gerais. 2. Terceirização – Minas Gerais. 3. Justiça do Trabalho – Minas Gerais. I. Ferreira, Frederico Poley Martins Ferreira. II. Título.

CDU 35(815.1)

ATA DA DEFESA PÚBLICA DE DISSERTAÇÃO
MESTRADO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

ÁREA DE CONCENTRAÇÃO: ESTADO, INSTITUIÇÕES E GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS
TURMA M-2018/2020

Aos trinta de março do ano de dois mil e vinte, foi realizada a defesa pública da dissertação intitulada **"TERCEIRIZAÇÃO DE SERVIÇOS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: uma análise da conta vinculada no âmbito do Tribunal Regional do Trabalho da 3ª Região."**, elaborada por **LORENA LOPES FREIRE MENDES**, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre do Programa de Mestrado em Administração Pública, Área de Concentração: Estado, Instituições e Gestão de Políticas Públicas, da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho-EG, da Fundação João Pinheiro – FJP. Após a apresentação do trabalho, a mestranda foi arguida pelos membros da Comissão Examinadora composta pelos professores: Doutor **Frederico Poley Martins Ferreira (FJP) - Orientador**, Doutor **Marcus Vinícius Gonçalves da Cruz (FJP) – Avaliador** e Doutora **Luciana Moraes Raso Sardinha Pinto (TCE) – Avaliadora**. A Comissão Examinadora reuniu-se para deliberar e considerando que a dissertação atende aos requisitos técnicos e acadêmicos previstos na legislação do Programa, decidiu por unanimidade pela sua **APROVAÇÃO.**

Professor Doutor **Frederico Poley Martins Ferreira (FJP) - Orientador**

Professor Doutor **Marcus Vinicius Gonçalves da Cruz (FJP) – Avaliador**

Professora Doutora **Luciana Moraes Raso Sardinha Pinto (TCE) – Avaliadora**

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus por ter iluminado meu caminho durante todo o desenvolvimento deste trabalho.

Ao meu marido, Fernando Kleber, pelo amor, pela paciência e pelo apoio diários.

Aos meus pais e à minha irmã, pela incansável torcida e pelo incentivo aos estudos desde a minha infância.

Ao professor Frederico, pela orientação e pelo conhecimento compartilhado.

A todos os professores do curso de mestrado da FJP, pela imensurável contribuição na minha formação.

Aos colegas da turma de mestrado 2018-2020, pelo companheirismo durante essa jornada.

A todos os entrevistados pela disponibilidade e pela contribuição, sem a qual a concretização deste trabalho não seria possível.

Por fim, aos colegas do TRT3, pela ajuda e pela compreensão, que permitiram que eu me dedicasse ao mestrado.

RESUMO

A terceirização de serviços, alinhada aos ideais da Nova Gestão Pública, apresenta-se como uma ferramenta de gestão na busca de uma maior eficiência dos serviços prestados no setor público. Ocorre que é recorrente a situação de inadimplência das empresas contratadas no tocante às verbas trabalhistas devidas a seus empregados. Em razão disso, a responsabilização subsidiária do tomador de serviços foi estendida expressamente à Administração Pública (Súmula nº 331 do TST). Nesse contexto, observam-se o conflito de interesses e a assimetria de informações entre empresa terceirizada contratada e órgão público contratante. Na tentativa de alinhar os interesses envolvidos, criou-se a conta vinculada. Trata-se de instrumento de controle que busca garantir os direitos dos trabalhadores terceirizados, bem como resguardar a Administração Pública de eventual responsabilidade subsidiária. À luz da teoria da agência, o objetivo geral deste trabalho foi analisar os impactos da utilização da conta vinculada nos contratos de terceirização. Pretendeu-se também identificar os benefícios, os pontos críticos e as dificuldades decorrentes da utilização do instrumento. Para tanto, traçou-se a correlação entre o referencial teórico e a visão empírica, por meio de um estudo de caso no âmbito do Tribunal Regional do Trabalho da 3ª Região (TRT3). A partir de uma abordagem qualitativa, foi desenvolvida uma pesquisa descritivo-explicativa na qual foi coletada, por meio de observação direta e de entrevista, a percepção dos fiscais administrativos do TRT3 e das empresas terceirizadas por ele contratadas. Após uma análise de conteúdo, demonstrou-se que a adoção da conta vinculada pode ser onerosa tanto para o órgão público contratante, como para a empresa contratada. Constatou-se que a Administração Pública opta pela utilização da conta vinculada e assume seus custos com o objetivo principal de autopreservação. No caso do TRT3, verificou-se que essa opção se deu sem uma avaliação prévia dos custos adicionais e dos benefícios gerados por esse instrumento. Os resultados apontaram que a conta vinculada exige a adequação da estrutura organizacional e a capacitação dos recursos humanos para atender suas exigências. Ademais, os esforços ficam divididos entre a fiscalização da execução do objeto contratual e a fiscalização das obrigações trabalhistas. No entanto, registrou-se que a utilização da conta vinculada não é inadequada em todas as situações. Confirmou-se que a ferramenta é benéfica ao menos para os trabalhadores. Assim, concluiu-se que a operacionalização da conta vinculada deve ser organizada de modo a maximizar seus benefícios e reduzir seus custos. Caso contrário, a atual tendência de expansão da terceirização, com o intuito de tornar mais eficiente a atuação administrativa, fica prejudicada pelo ônus do seu acompanhamento contratual.

Palavras-chave: Terceirização; Administração Pública; Conta Vinculada; Teoria da Agência; Tribunal Regional do Trabalho.

ABSTRACT

The outsourcing of services, in line with the ideals of the New Public Management, presents itself as a management tool in the search for greater efficiency of services provided in the public sector. However, the default situation of the contracted companies is recurrent regarding respect to the labor amounts owed to their employees. As a result, the service borrower's subsidiary liability was expressly extended to the Public Administration (Summary No. 331 of the TST). In this context, there is a conflict of interest and information asymmetry between a contracted outsourced company and a contracting public agency. In an attempt to align the interests involved, the linked account was created. It is a control instrument that seeks to guarantee the rights of outsourced workers, as well as to protect the Public Administration from eventual subsidiary responsibility. In the light of the agency's theory, the general objective of this work was to analyze the impacts of using the linked account in outsourcing contracts. It was also intended to identify the benefits, critical points and difficulties resulting from the use of the instrument. Therefore, the correlation between the theoretical framework and the empirical view was traced, through a case study in the Regional Labor Court of the 3rd Region (TRT3). From a qualitative approach, a descriptive-explanatory research was developed in which, through participant observation and interview, the perception of the TRT3 administrative inspectors and the outsourced companies hired by it was collected. After a content analysis, it was demonstrated that the adoption of the linked account can be costly for both the contracting public agency and the contracted company. It was found that the Public Administration chooses to use the linked account and assumes its costs with the main objective of self-preservation. In the case of TRT3, it was found that this option occurred without a prior assessment of the additional costs and benefits generated by that instrument. The results showed that the linked account requires the adaptation of the organizational structure and the training of human resources to meet their requirements. In addition, efforts are divided between the inspection of the contractual object and the inspection of labor obligations. However, it was noted that the use of the linked account is not inappropriate in all situations. It was confirmed that the tool is at least beneficial to workers. Therefore, it is concluded that the operationalization of the linked account must be organized in order to maximize its benefits and reduce its costs. Otherwise, the current trend of expanding outsourcing, in order to make administrative performance more efficient, is harmed by the burden of contractual monitoring.

Keywords: Outsourcing; Public Administration; Linked Account; Agency Theory; Regional Labor Court.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Percurso metodológico.....53
Quadro 2 – Levantamento documental e bibliográfico.....55
Quadro 3 – Configuração dos contratos de terceirização vigentes no TRT3.....57
Quadro 4 – Contratos de terceirização do TRT3 analisados.....59
Quadro 5 – Entrevistas realizadas.....65
Quadro 6 – Percentuais de retenção em conta vinculada praticados.....68
Quadro 7 – Documentação exigida para resgate de valores da conta vinculada.....72
Quadro 8 – Documentação exigida para movimentação de valores da conta vinculada.....74
Quadro 9 – Variação do momento de liberação do saldo remanescente da conta vinculada....75
Quadro 10 - Perfil dos fiscais entrevistados.....78
Quadro 11 – Perfil dos empregados das empresas contratadas entrevistados.....79
Quadro 12 – Benefícios da conta vinculada.....88
Quadro 13 – Reclamações trabalhistas decorrentes dos contratos analisados (2016 a 2019)...93
Quadro 14 – Processos de liberação de valores da conta vinculada em 2019 no TRT3.....95
Quadro 15 – Pontos críticos e dificuldades da conta vinculada.....100
Quadro 16 – Melhorias na gestão da conta vinculada.....103

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Ranking das Partes do TST - Situação em 31/12/2019.....42
Tabela 2 – Saldo atual das contas vinculadas dos contratos analisados em 31/12/2019.....70

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Proporção conta vinculada x valores mensais.....69
Gráfico 2 - Distribuição de servidores nas unidades do TRT3.....84

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Modelo agente-principal analisado: Poder público e empresa terceirizada.....19
Figura 2 – Relação trilateral provocada pela terceirização.....24
Figura 3 – Delimitação da área de atuação do Estado.....28
Figura 4 – Organograma do Tribunal Regional da 3ª Região.....61

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADC – Ação Declaratória de Constitucionalidade

ADI – Ação Direta de Inconstitucionalidade

ADPF – Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental

AGU – Advocacia Geral da União

Art. – Artigo

BB – Banco do Brasil

c/c – Combinado com

CEF – Caixa Econômica Federal

CDB – Certificado de Depósito Bancário

CF/88 – Constituição Federal de 1988

CGU – Consultoria-Geral da União

CLT – Consolidação das Leis do Trabalho

CNC – Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo

CNJ – Conselho Nacional de Justiça

CONAP – Coordenadoria Nacional de Combate às Irregularidades Trabalhistas na Administração Pública

CPC – Código de Processo Civil

DASP – Departamento Administrativo do Serviço Público

DEAEX - Departamento de Assuntos Extrajudiciais

DIEESE – Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos

DOF – Diretoria de Orçamento e Finanças

ESAF – Escola de Administração Fazendária

e-PAD – Processo administrativo eletrônico

EUA – Estados Unidos da América

Ex. – Exemplo

FGTS – Fundo de Garantia do Tempo de Serviço

GP – Gabinete da Presidência

IN – Instrução Normativa

ME – Ministério da Economia

MP – Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão

MPOG – Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

MPT – Ministério Público do Trabalho

NGP – Nova Gestão Pública

PDRAE – Plano Diretor da Reforma do Estado

RE – Recurso Extraordinário

RFB – Receita Federal do Brasil

SEAA – Secretaria de Apoio Administrativo

SECOM – Secretaria de Comunicação Social

SEG – Secretaria de Segurança

SEGES – Secretaria de Gestão

SELPD – Secretaria de Liquidação e Pagamento de Despesas

SIAFI – Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal

SLSTE – Seção de Liquidação de Despesas de Serviços Terceirizados

SLTI – Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação

STF – Supremo Tribunal Federal

TAC – Termo de Ajustamento de Conduta

TC/MS – Tribunal de Contas do Estado do Mato Grosso do Sul

TCU – Tribunal de Contas da União

TRT3 – Tribunal Regional do Trabalho da 3ª Região

TRT10 – Tribunal Regional do Trabalho da 10ª Região

TST – Tribunal Superior do Trabalho

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO 11

2 REFERENCIAL TEÓRICO 17

2.1 Teoria da agência 17

2.1.1 O modelo agente-principal 17

2.1.2 Os custos de agência 20

2.2 Terceirização de serviços 22

2.2.1 Origem e conceito do fenômeno da terceirização 22

2.2.2 A terceirização na Administração Pública brasileira 26

2.2.3 Características dos contratos de terceirização 31

2.2.3.1 Serviços de natureza continuada 32

2.2.3.2 Dedicação exclusiva de mão de obra 33

3 A CONTA VINCULADA 37

3.1 Objetivos da conta vinculada 39

3.1.1 Garantia do pagamento das obrigações trabalhistas dos trabalhadores terceirizados 39

3.1.2 Elisão da responsabilidade subsidiária da Administração Pública 41

3.2 Encargos trabalhistas e previdenciários provisionados na Conta Vinculada 45

3.2.1 13º salário 46

3.2.2 Férias e 1/3 constitucional de férias 46

3.2.3 Multa sobre o FGTS e contribuição social para as rescisões sem justa causa 47

3.2.4 Encargos previdenciários e FGTS sobre férias, 1/3 constitucional e 13º salário 47

3.3 A nova metodologia do Pagamento pelo Fato Gerador 48

3.4 Posicionamentos sobre a utilização da Conta Vinculada 49

4 PERCURSO METODOLÓGICO 53

4.1 Delineamento da pesquisa 54

4.2 Visão geral do Tribunal Regional do Trabalho da 3ª Região 56

4.3 Coleta e análise de dados 62

5 O GERENCIAMENTO DA CONTA VINCULADA NO TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 3ª REGIÃO (TRT3) 66

5.1 Regras de abertura da Conta Vinculada 66

5.2 Retenção de valores e depósito na Conta Vinculada 67

5.3 Resgate e movimentação de valores da Conta Vinculada 71

5.4 Liberação do saldo remanescente da Conta Vinculada 75
6 ANÁLISE DOS IMPACTOS DA UTILIZAÇÃO DA CONTA VINCULADA 78
6.1 Perfil dos entrevistados 78
6.2 A opção pela conta vinculada e o reconhecimento dos seus objetivos 79
6.3 Estrutura organizacional e recursos humanos necessários 82
6.4 Os benefícios da conta vinculada 87
6.5 Os pontos críticos e as dificuldades da conta vinculada 90
6.6 Alternativas/Intervenções possíveis 101
7 CONSIDERAÇÕES FINAIS 105
REFERÊNCIAS 110
APÊNDICES
APÊNDICE A – Roteiro de entrevistas com fiscais de contratos 120
APÊNDICE B – Roteiro de entrevistas com empresas contratadas 123
ANEXOS
ANEXO A – Anexo VIII-B da IN nº 05/2017 – Da Fiscalização Administrativa 126
ANEXO B – Instrução Normativa TRT3/GP nº 07/2013 132
ANEXO C – Organograma do Tribunal Regional do Trabalho da 3ª Região 145
ANEXO D – Acordo de Cooperação Técnica nº 16CN026 entre TRT3 e CEF 147

1 INTRODUÇÃO

A terceirização de serviços é um fenômeno consolidado globalmente, que se insere, no âmbito da Administração Pública, em um contexto de transição de um modelo administrativo-burocrático de trato da coisa pública para um modelo administrativo-gerencial, focado nos resultados (BRESSER-PEREIRA, 1997).

Como resposta à crise do Estado, que já não atendia suficientemente às exigências sociais, avança-se para uma administração pública gerencial em busca de uma atuação baseada nos princípios e nas diretrizes de eficiência, eficácia e competitividade e em instrumentos de gestão oriundos de organizações privadas (CAVALCANTE, 2017).

Esse movimento reformista também foi denominado de Nova Gestão Pública (NGP) – em inglês, *New Public Management* (HOOD, 1991), em referência a uma nova concepção de Administração Pública em contraponto à burocracia weberiana.

Em um cenário orientado à redução do tamanho e do papel do Estado na economia, floresce a necessidade de incorporar ao setor público mecanismos e valores típicos de organizações privadas ou mesmo adaptar os mecanismos já existentes (BRESSER-PEREIRA, 1997). Assim, entre as práticas gerenciais adotadas, no contexto da NGP, apresenta-se a terceirização de serviços.

Trata-se de um processo de gestão pelo qual se repassam algumas atividades para terceiros (GIOSA, 1997), sem que o tomador de serviços constitua vínculo com o empregado terceirizado. Idealizada com a intenção de reduzir o custo da produção e de aumentar a especialização do trabalho, a terceirização foi assimilada pela Administração Pública brasileira em busca de uma forma mais eficiente de satisfação do interesse público (BRESSER-PEREIRA, 1997).

Ocorre que é recorrente a situação de inadimplência da empresa contratada pelo Poder Público, no tocante às verbas trabalhistas devidas a seus empregados, ou ainda de encerramento de suas atividades de maneira irregular, deixando o trabalhador terceirizado ao desamparo (MOUSINHO, 2015; DRUCK et al., 2018).

Diante disso, em 2000, a responsabilização subsidiária do tomador de serviços em face do inadimplemento das obrigações trabalhistas pelo empregador, delineada pela Súmula nº 331 do Tribunal Superior do Trabalho (TST), também foi estendida expressamente aos órgãos da administração direta, das autarquias, das fundações públicas, das empresas públicas e das sociedades de economia mista, desde que participem da relação processual e constem do título executivo judicial.

No entanto, essa transferência de responsabilidade para o órgão público contratante não é automática. Nesse sentido, em 2017, o Supremo Tribunal Federal (STF) decidiu, mais uma vez, como condição para tal responsabilização, a necessidade de prova inequívoca da comissão/omissão fiscalizatória (Recurso Extraordinário - RE 760.931/DF).

Nessa lógica, ganha espaço a discussão acerca da relação agente-principal (JENSEN; MECKLING, 1976), na medida em que se observa o conflito de interesses e a assimetria de informações entre empresa terceirizada (agente) e órgão público contratante (principal), principalmente no que se refere ao cumprimento das obrigações trabalhistas.

A teoria da agência, conforme preconiza Siffert Filho (1996), analisa como o principal estabelece um contrato que motive o agente a agir de acordo com os seus interesses. Em razão da falta de confiança entre as partes, o principal incorre em custos contratuais que envolvem incentivos, monitoramento e controle (ATTILA, 2012).

Na terceirização de serviços, o caráter exclusivo da disponibilização da mão de obra aumenta o risco trabalhista envolvido na contratação, o que impele a adoção de diversos controles na fiscalização desse tipo de contrato.

Sob esse arcabouço teórico, analisa-se um dos instrumentos de que dispõe a Administração Pública para monitorar o cumprimento de direitos trabalhistas dos empregados da empresa contratada e, consequentemente, evitar sua responsabilização subsidiária: a conta-depósito vinculada – bloqueada para movimentação, doravante denominada apenas de conta vinculada.

Trata-se de uma conta aberta pela Administração Pública em nome da empresa contratada, a fim de receber os valores referentes às provisões de encargos trabalhistas dos terceirizados (férias, 1/3 constitucional, 13º salário e multa do FGTS por dispensa sem justa causa, bem como a incidência dos encargos previdenciários e FGTS sobre férias, 1/3 constitucional e 13º salário), que são destacados do valor mensal a ser pago diretamente à empresa.

A liberação dos valores retidos ocorre diretamente para a conta-corrente dos empregados alocados na execução do contrato ou em favor da empresa, mediante a apresentação dos documentos comprobatórios de que efetivamente foram pagas a cada empregado as verbas trabalhistas e previdenciárias.

A obrigatoriedade de utilização da conta vinculada está disciplinada, para as unidades vinculadas ao Conselho Nacional de Justiça (CNJ), na Resolução nº 169, de 31 de janeiro de 2013. Na Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional, deve-se

optar entre a conta vinculada e o pagamento pelo fato gerador, conforme a Instrução Normativa n° 05, de 26 de maio de 2017.

Apesar disso, a promoção da conta vinculada não é unânime. Questionam-se a legitimidade e os benefícios do instrumento. Enquanto a Advocacia Geral da União (AGU) defende sua utilização, o Tribunal de Contas da União (TCU) reiteradamente se posiciona desfavorável à conta vinculada.

Considerando o contexto apresentado, a problemática desta pesquisa pode ser enunciada pelo seguinte questionamento: como a utilização da conta vinculada impacta os contratos de terceirização no âmbito da Administração Pública?

Parte-se da hipótese de que a relação de agência entre órgão público contratante e empresa terceirizada contratada faz com que a Administração Pública opte por implantar, na fiscalização de seus contratos, controles, em princípio, eficazes, mas, em alguns casos, poucos eficientes ou excessivamente onerosos.

Deve ser levado em consideração que, em atenção ao art. 14 do Decreto-Lei nº 200/1967, o custo de todo controle implementado não pode superar o risco que ele mitiga. Caso contrário, a atual tendência à expansão da terceirização, como ferramenta de eficiência, esbarraria no ônus do seu acompanhamento contratual, dividindo esforços entre a fiscalização da execução do objeto e a fiscalização das obrigações trabalhistas.

Assim sendo, tomou-se como objeto de estudo o Tribunal Regional do Trabalho da 3ª Região (TRT3), órgão da Justiça do Trabalho (art. 111, da Constituição Federal de 1988 – CF/88), no qual a autora atua nas rotinas atinentes aos contratos de serviços continuados com dedicação exclusiva de mão de obra, comumente chamados de contratos de terceirização.

Além da proximidade com a organização escolhida, constata-se que o TRT3 está envolvido com o problema de pesquisa não só na condição de órgão público contratante de serviços terceirizados, mas também pela sua atuação, como pertencente ao Poder Judiciário, no julgamento de conflitos oriundos das relações de trabalho e na preservação dos direitos fundamentais dos trabalhadores (art. 114, da CF/88).

O objetivo geral do trabalho é, portanto, analisar os impactos da utilização da conta vinculada nos contratos de terceirização no âmbito do Tribunal Regional do Trabalho da 3ª Região.

Como objetivos específicos, propõe-se a:

a) Compreender os objetivos da criação do instrumento da conta vinculada;

b) Descrever os procedimentos operacionais de gerenciamento da conta vinculada adotados pelo Tribunal Regional do Trabalho da 3ª Região (TRT3);
c) Identificar os benefícios, os pontos críticos e as dificuldades decorrentes da utilização da conta vinculada.

Para tanto, a metodologia empregada compreende uma pesquisa qualitativa, do tipo descritiva e explicativa, realizada por meio de estudo de caso único no âmbito do TRT3. Os principais instrumentos de coleta de dados utilizados foram o levantamento bibliográfico e documental, a observação participante e a aplicação de entrevistas. Os dados foram posteriormente consolidados por meio de uma análise de conteúdo (BARDIN, 2011).

As entrevistas objetivaram coletar a percepção dos fiscais administrativos dos contratos de terceirização do TRT3 e das empresas terceirizadas contratadas pelo órgão, de modo a verificar se os custos e os benefícios da conta vinculada são observados de maneira uniforme nos dois lados da relação contratual.

Assim, juntamente com o referencial teórico e os conhecimentos acumulados pela autora, é possível, por meio da sua interpretação, obter um sentido mais amplo para os dados coletados acerca dos impactos da conta vinculada nos contratos de terceirização.

Justifica-se esta pesquisa pela sua ampla aplicabilidade, uma vez que a utilização da conta vinculada é obrigatória não apenas para o TRT3, mas para toda a Administração Pública Federal e as demais unidades vinculadas ao CNJ[1].

São vários os órgãos públicos que se deparam diariamente com o desafio de gerir a conta vinculada de forma a satisfazer os anseios dos terceirizados, das empresas contratadas, dos fiscais e gestores de contratos e da sociedade, sem que isso concorra com a satisfação da sua função pública. A despeito disso, há raríssimos estudos científicos que abordam especificamente esse instrumento.

Ademais, reconhece-se que a relevância em se estudar a terceirização é social, na medida em que envolve grande contingente de trabalhadores, e também é econômica, uma vez que os contratos de terceirização são responsáveis por consumir significativa fatia do orçamento das organizações públicas.

[1] Nos termos do art. 103-B, §4º, da Constituição Federal de 1988, compete ao Conselho Nacional de Justiça o controle da atividade administrativa e financeira do Poder Judiciário (incluídos os Tribunais Superiores, os Tribunais Regionais Federais, os Tribunais Regionais Eleitorais, os Tribunais Regionais do Trabalho, os Tribunais de Justiça dos Estados e do Distrito Federal e Territórios e os Tribunais de Justiça Militar).

Já a atualidade e a oportunidade desta dissertação decorrem das diversas novidades normativas e jurisprudenciais sobre o tema da terceirização de serviços que marcaram os anos de 2017 e 2018.

Citam-se a tão aguardada Lei da Terceirização, a Lei nº 13.429, de 31 de março de 2017, a Reforma Trabalhista, aprovada pela Lei nº 13.467, de 13 de julho de 2017 e o Decreto nº 9.507/2018, que dispõe sobre o tema no âmbito da Administração Pública Federal.

No plano infralegal, ainda no mesmo recorte temporal, a Instrução Normativa nº 05, de 26 de maio de 2017, publicada pela Secretaria de Gestão (SEGES) do então Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MP) – hoje Ministério da Economia (ME), atualizou as regras e as diretrizes do procedimento de contratação de serviços sob o regime de execução indireta no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional, anteriormente regidas pela Instrução Normativa nº 02, de 30 de abril de 2008.

Destacam-se, ainda, os entendimentos consolidados pelo Supremo Tribunal Federal (STF) de que o inadimplemento dos encargos trabalhistas dos empregados do contratado não transfere automaticamente ao Poder Público contratante a responsabilidade pelo seu pagamento (Recurso Extraordinário – RE 760.931/DF) e de que é lícita a terceirização ou qualquer outra forma de divisão do trabalho em pessoas jurídicas distintas, independentemente do objeto social das empresas envolvidas (Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental – ADPF 324/DF e o RE 958.252/MG).

A complexidade das rotinas de gestão e fiscalização de contratos de terceirização é sobremaneira elevada com todas essas recentes alterações, o que legitima esta apreciação científica empírica.

Logo, no atual momento político-jurídico, com uma tendência de ampliação das hipóteses de terceirização, inclusive no setor público (Decreto nº 9.507/2018), a problemática acerca da proteção dos direitos trabalhistas dos trabalhadores terceirizados ganha decerto ainda mais importância. Além disso, é premente a necessidade de aprimoramento do controle e do cuidado com a coisa pública.

Pela ótica da teoria da agência, busca-se então compreender os impactos da conta vinculada nos contratos de terceirização, de modo a direcionar a operacionalização desse instrumento para a maximização dos interesses de todas as partes envolvidas nessa relação contratual.

A temática está inserida no campo da gestão pública, mas perpassa outras áreas como a jurídica e a contábil. Além de fornecer um instrumento de pesquisa e reflexão para a consolidação e a difusão do debate sobre a conta vinculada, pode-se dizer que esta pesquisa

busca promover a conscientização sobre a necessidade de adoção de uma fiscalização contratual menos onerosa, com controles que tenham impactos significativos.

O trabalho se divide em mais sete capítulos. Neste capítulo introdutório, apresentam-se a contextualização da problemática, os objetivos da pesquisa e suas justificativas.

No segundo capítulo é apresentado o referencial teórico que fundamenta a pesquisa empírica e a análise dela decorrente, notadamente quanto aos temas da teoria da agência e da terceirização.

No terceiro capítulo, abordam-se as especificidades e os objetivos da conta vinculada e, brevemente, da nova metodologia do pagamento pelo fato gerador.

No quarto capítulo, são descritos os aspectos metodológicos, no que se refere ao delineamento da pesquisa, à visão geral do objeto, à coleta de dados e, por fim, à técnica utilizada para análise dos dados coletados.

No quinto capítulo, apresentam-se os procedimentos operacionais de gerenciamento da conta vinculada adotados pelo TRT3.

Já no sexto capítulo, é realizada uma análise crítica dos impactos da utilização da conta vinculada, por meio de uma abordagem qualitativa, a partir da percepção dos fiscais de contratos de terceirização do TRT3 e das empresas terceirizadas contratadas pelo TRT3.

No sétimo e último capítulo, são apresentadas as considerações finais e as contribuições desta pesquisa.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 Teoria da agência

2.1.1 O modelo agente-principal

A relação de agência foi definida por Jensen e Meckling (1976) como um contrato sob o qual uma ou mais pessoas (principal) emprega outra pessoa (agente) para executar em seu nome um serviço que envolva a delegação de autoridade para a tomada de decisão pelo agente.

Assim, agente será o indivíduo contratado por um principal para atingir os objetivos deste, enquanto principal será o indivíduo que remunera um ou mais agentes para atingir os objetivos traçados.

A satisfação do principal depende daquilo que é feito pelo agente. Nesse sentido, segundo Moe (1984), no modelo agente-principal, a expectativa é de que o agente escolha subsequentemente ações que produzam os resultados desejados pelo principal.

Ocorre que não há garantia de que o agente, uma vez contratado, decida de fato perseguir os interesses do principal ou fazê-lo com eficiência. Isso porque o contratado tem seus próprios interesses e apenas é induzido a perseguir os objetivos do contratante na medida em que a estrutura de incentivos imposta em seu contrato torne esse comportamento vantajoso (MOE, 1984).

O chamado problema de agência é exatamente aquele que envolve o risco de o agente atuar de acordo com seus interesses, ao invés de estar de acordo com os do principal (HATCH, 1997).

Desse modo, em resumo, a teoria da agência preocupa-se em resolver os problemas que surgem quando os desejos ou os objetivos do principal e do agente entram em conflito e quando se torna difícil ou custoso para o principal verificar o que o agente está fazendo (EISENHARDT, 1989).

Segundo Martin (1987),

> a teoria da agência procura explicar as relações contratuais entre os membros de uma firma, que são motivados exclusivamente por seus próprios interesses. Procura-se determinar as formas ótimas que tais contratos devem assumir para que seja proporcionada a convergência entre os interesses dos indivíduos e os objetivos da firma. (MARTIN, 1987, p. 11-12)

Ressalta-se que, para Eisenhardt (1989) na teoria da agência, são identificadas duas linhas de desenvolvimento: a positivista e a principal-agente.

A autora diferencia que a corrente positivista se concentra em identificar as situações nas quais o principal e o agente possuem objetivos conflitantes e em descrever os mecanismos de governança que conseguem limitar o comportamento egoísta do agente. Já os pesquisadores da perspectiva principal-agente cuidam do estudo geral da teoria da agência e sua aplicação em diversos tipos de relacionamentos (EISENHARDT, 1989).

A análise que se propõe aproxima-se mais da literatura do principal-agente identificada por Eisenhardt (1989), cujo foco está na determinação do contrato ideal entre o principal e o agente, de acordo com seu comportamento e o resultado que se espera.

No entanto, como a própria autora aduz, tratam-se de correntes complementares: "a teoria positivista identifica várias alternativas de contrato e a teoria do agente principal indica qual contrato é o mais eficiente em níveis variáveis de incerteza, aversão ao risco, informações e outras variáveis" (EINSENHARDT, 1989, p. 60).

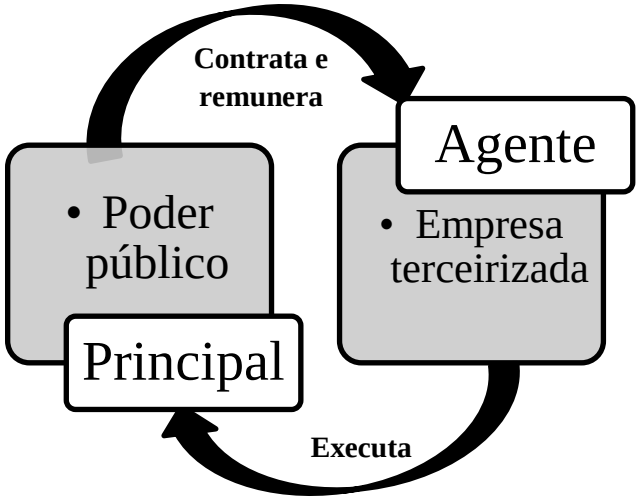
Avançando o raciocínio, o conflito de interesses nos relacionamentos, abordado pela teoria da agência, tem como premissa a existência de mercados com informações assimétricas, ou seja, quando algumas partes possuem mais ou diferentes informações do que as outras (FIANI, 2002).

Em regra, o agente dispõe de substancial maior volume de informações que o principal a respeito dos requisitos e resultados de suas atividades (ATTILA, 2012), o que cria condições para que os problemas de agência se manifestem entre os mais diferentes atores organizacionais.

Para Przeworski (2003), a relação de agência encontra-se onipresente na sociedade, manifestando-se entre gerentes e empregados, proprietários e administradores etc. Apesar de o setor público não estar submetido às forças de mercado, identifica-se da mesma maneira o modelo de relação agente-principal, entre os cidadãos e os políticos, e o governo e a burocracia.

No que diz respeito aos contratos de terceirização, o modelo agente-principal pode ser observado não só entre a empresa prestadora de serviço contratada (principal) e seus respectivos empregados (agente) ou entre o Poder Público (principal) e seus servidores que atuam na gestão contratual (agente), mas principalmente entre o Poder Público contratante (principal) e a empresa terceirizada contratada (agente), sendo esta última o foco do presente trabalho.

Figura 1 – Modelo agente-principal analisado: Poder público e empresa terceirizada



Fonte: Elaborado pela autora.

Apesar do acordo de vontades formalizado em contrato, com o necessário equilíbrio econômico-financeiro, os interesses envolvidos nem sempre caminham na mesma direção (LAMBRIGHT, 2008).

Naturalmente, a empresa contratada preocupa-se com sua retribuição financeira e persegue a obtenção de maiores lucros. Por si só, isso não é um problema. No entanto, o Poder Público contratante, mais preocupado com o cumprimento das obrigações contratuais, vê enfraquecido seu poder para incentivar a eficiência por meio da inovação e o aumento da qualidade e da produtividade dos serviços prestados.

Esse cenário, que se repete em todo modelo agente-principal, pode ser resumido pelas seguintes características:

> a) o agente dispõe de vários comportamentos possíveis de serem adotados;
> b) sua ação afeta o bem-estar das duas partes; e
> c) as ações do agente dificilmente são observáveis pelo titular
> (ARAUJO; SANCHEZ, 2005, p. 158).

Evidencia-se que, para minimizar a assimetria de informação e o conflito de interesses, o principal tende a investir maior volume de recursos no monitoramento do comportamento do agente e/ou na concessão de incentivos (ATTILA, 2012).

Exercendo seu poder de coerção legitimado por lei, são definidos pelo principal os instrumentos que, em seu interesse, obrigam ou proíbem ao agente a prática de algumas ações (PRZEWORSKI, 2003).

Nesse contexto, sob a ótica da teoria da agência, podem ser melhor compreendidos os custos suportados - entre eles os decorrentes da utilização da conta vinculada, nas relações entre a Administração Pública (principal) e a empresa contratada (agente) na terceirização de serviços.

2.1.2 Os custos de agência

Os custos de agência compreendem todos os dispêndios para que os interesses do principal e do agente estejam alinhados. De acordo com Jensen e Meckling (1976), são a soma das despesas de acompanhamento e monitoramento por parte do principal; das despesas com a concessão de garantias contratuais por parte do agente; e do custo residual, decorrente da divergência entre as decisões do agente e as decisões que maximizariam o bem-estar do principal.

Toda relação agente-principal é marcada pela falta de confiança entre as partes, devido a problemas de agência característicos, fundados na assimetria de informações e no conflito de interesses existentes (MOE, 1984).

Essas circunstâncias permitem o aparecimento do comportamento oportunista do agente, com a busca do seu autointeresse, por meio de ações destinadas a enganar, distorcer, disfarçar, ofuscar ou ainda confundir (WILLIAMSON, 2012). Como consequência, surgem os custos para sua minimização, seja por meio de incentivos ou de monitoramento.

Como o agente pode tender ao oportunismo (ex.: descumprimento da legislação trabalhista), o principal deve concentrar seus esforços para conter dois problemas informacionais: a seleção adversa (antes da assinatura do contrato) e o risco moral (depois da assinatura do contrato).

Segundo Varian (2003), a seleção adversa decorre da incapacidade de um lado do mercado observar o tipo ou a qualidade dos agentes existentes no outro lado do mercado.

Já o risco moral se refere a situações nas quais uma parte do mercado não consegue observar as ações tomadas pela outra parte (VARIAN, 2003). “Trata-se da possibilidade de o agente, depois de firmado o contrato, valer-se de brechas contratuais para agir em interesse próprio, impondo um prejuízo ao titular”. (ARAUJO; SANCHEZ, 2005, p. 158-159).

Evidentemente, controlar o desequilíbrio informacional é bastante custoso para o principal, que dispõe de meios limitados para controlar e incentivar o comportamento dos

agentes. Torna-se impossível dirimir tais problemas a custo zero (JENSEN; MECKLING, 1976).

Somado a isso, os custos de agência podem surgir das mais diversas fontes, além da seleção adversa e do risco moral, podem advir do recrutamento, do fornecimento de incentivos, da corrupção, do monitoramento e do policiamento, da autorregulação, da necessidade de agentes para supervisionar agentes, bem como das falhas nos controles (ATTILA, 2012).

Uma forma de minimizar esses custos se dá por meio da busca pela eficiência contratual, com a confecção de contratos os mais completos possíveis (EISENHARDT, 1989). Por esse viés, entende-se que o contrato assegura o "comprometimento com deveres em uma relação plurilateral" (SZTAJN; ZYLBERSZTAJN; AZEVEDO, 2005, p. 119) e, consequentemente, inibe os problemas de divergência de interesses entre o agente e o principal.

Nesse caso, a formalização de um contrato objetiva, portanto, compartilhar os riscos e os custos associados à terceirização de serviços, orientando, incentivando e restringindo o comportamento dos agentes. Como observam Sztajn, Zylbersztajn e Azevedo (2005, p. 104), "o desenho ou a escolha dos termos dos contratos será função das regras legais, da capacidade de coerção das cortes de justiça e do surgimento de mecanismos privados de salvaguardas para os agentes envolvidos com os contratos".

Além disso, para o sucesso de uma relação agente-principal, Araújo e Sanchez (2005) pontuam os seguintes aspectos: previsão contratual das diversas alternativas de comportamento possíveis do agente, esquema de incentivos para que o agente tenha interesse em atingir os interesses do titular e um sistema de seleção, de monitoramento e de controle confiáveis.

No entanto, uma vez que o comportamento do agente não pode ser sempre facilmente observado, torna-se difícil redigir contratos que orientem adequadamente os relacionamentos terceirizados (TIWANA; BUSH, 2007).

Com efeito, quanto maior o risco de conflitos de agência, maior é a predisposição do principal em implementar mecanismos complexos e dispendiosos para salvaguardar os seus interesses em suas operações com o agente (TIWANA; BUSH, 2007).

De modo geral, esta pesquisa busca destacar os impactos da conta vinculada como ferramenta de monitoramento e de controle para a minimização dos problemas de agência nos contratos de terceirização.

Para Lambright (2008), o monitoramento consiste em um mecanismo importante para garantir a prestação de contas pelo contratado. Assim,

> (...) é de interesse de uma agência de governo que as ferramentas de monitoramento de serviços sejam precisas, oportunas e completas, porque isso irá aumentar a sua capacidade de controlar eficazmente os fornecedores contratados e para tomar decisões de contratações futuras (LAMBRIGHT, 2008, p. 210-211)

Conforme a percepção de Tiwana e Bush (2007), o monitoramento do comportamento do agente é uma importante forma de controle que desencoraja potenciais problemas de agências.

No mesmo sentido, Eisenhardt (1989) complementa que, sob a perspectiva da teoria da agência, para uma eficiente gestão contratual, é imprescindível a existência de mecanismos de monitoramento e de controle, de modo a prevenir prejuízos ao Estado.

Vê-se, pois, que o maior desafio para o principal é encontrar a relação ideal dos instrumentos de monitoramento e de controle com os efeitos mais benéficos no seu relacionamento com o agente. A conta vinculada, positiva ou negativamente, foi idealizada nessa busca.

2.2 Terceirização de serviços

2.2.1 Origem e conceito do fenômeno da terceirização

O termo terceirização consiste em um neologismo que equivale no inglês a *outsourcing*, cujo significado literal é fornecimento vindo de fora, o que compreende a tendência de adquirir de terceiros bens e serviços que não fazem parte do negócio principal da empresa, como se verá nas definições a seguir.

Conforme narra Queiroz (1998), a origem da terceirização teria sido nos Estados Unidos da América (EUA), nos anos de 1940, durante a Segunda Guerra Mundial, quando o país se aliou aos países europeus no combate às forças nazistas e, posteriormente, ao Japão. Impulsionados pela necessidade de que as indústrias se concentrassem na produção de armas, os EUA passaram a terceirizar algumas atividades de suporte à produção dos armamentos, mediante a contratação de outras empresas especializadas.

No Brasil, segundo Girardi (1999), a implantação da terceirização foi gradual e decorreu da vinda para o país das primeiras empresas multinacionais, principalmente as

automobilísticas, que dependiam da produção de peças por outras empresas e guardavam para si a atividade fundamental da montagem dos veículos.

Giosa (1997, p. 14) entende a terceirização como "um processo de gestão pelo qual se repassam algumas atividades para terceiros, com os quais se estabelece uma relação de parceria, ficando a empresa concentrada apenas em tarefas essencialmente ligadas ao negócio em que atua". Em uma abordagem estratégica, o autor reforça que a terceirização deve estar integrada ao planejamento estratégico da empresa, adequando-se ao ambiente e à cultura organizacionais.

No mesmo sentido, Queiroz (1998, p. 14) define a terceirização como "uma técnica administrativa que possibilita o estabelecimento de um processo gerenciado de transferência, a terceiros, das atividades acessórias e de apoio ao escopo das empresas que é sua atividade-fim, permitindo a estas se concentrarem no seu negócio, ou seja, no objetivo final".

De acordo com Russo (2019, p. 10-11), a terceirização pode ser conceituada como "um processo de administração moderno, em que se transfere para terceiros atividades que não estão essencialmente ligadas à atividade principal da organização contratante".

Já as definições trazidas por Mol (2007) permitem uma análise estática e dinâmica do fenômeno. A terceirização como um estado se refere à busca de bens e serviços de um fornecedor externo em um único ponto no tempo, enquanto a terceirização como um processo compreende a transferência de atividades para um fornecedor externo dentro de um espaço de tempo (MOL, 2007).

Para Girardi (1999), a terceirização está inserida na ideia de mudança organizacional e tem como objetivo a concentração de esforços na razão de ser da empresa. O autor indica que, com esse modelo administrativo, "a tendência é as empresas concentram-se em suas atividades principais, ou seja, dirigirem seus esforços para um único foco, redefinindo assim seus objetivos" (GIRARDI, 1999, p. 25).

A possibilidade que, ao transferir atividades a terceiros, a empresa contratante tem de se concentrar na sua atividade principal, definiu a terceirização também como uma espécie de focalização de tarefas (LEIRIA, 1991).

Dessa forma, a terceirização também é definida como

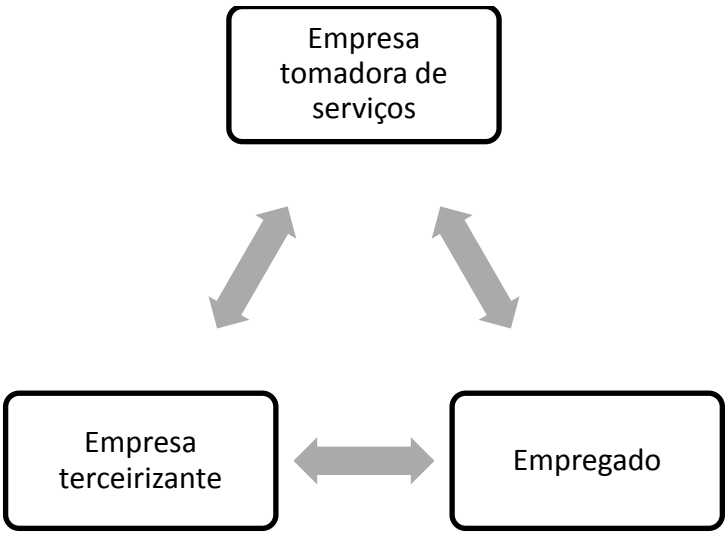
> transferência de atividade para fornecedores especializados, detentores de tecnologia própria e moderna, que tenham esta atividade terceirizada como sua atividade-fim, liberando a tomadora para concentrar seus esforços gerenciais em seu negócio principal, preservando e evoluindo em qualidade e produtividade, reduzindo custos e ganhando em competitividade (SILVA, 1997, p. 30).

Juridicamente, nas palavras de Maurício Godinho Delgado (2019), destaca-se a relação triangular, típica da terceirização:

> é o fenômeno pelo qual se dissocia a relação econômica de trabalho da relação justrabalhista que lhe seria correspondente. Por tal fenômeno insere-se o trabalho no processo produtivo do tomador de serviços sem que se estendam a este os laços justrabalhistas, que se preservam fixados com uma entidade interveniente. A terceirização provoca uma relação trilateral em face da contratação de força de trabalho no mercado capitalista: o obreiro, prestador de serviços, que realiza suas atividades materiais e intelectuais junto à empresa tomadora de serviços; a empresa terceirizante, que contrata este obreiro, firmando com ele os vínculos jurídicos trabalhistas pertinentes; a empresa tomadora de serviços, que recebe a prestação de labor, mas não assume a posição clássica de empregadora desse trabalhador envolvido. (DELGADO, 2019, p. 540)

Rompe-se com a relação clássica de emprego, dando origem a um modelo muito mais complexo, caracterizado pela não correspondência entre o empregador natural e o aparente (CASSAR, 2014).

Figura 2 – Relação trilateral provocada pela terceirização



Fonte: Elaborado pela autora com base em Delgado (2019).

Giovanni Alves (2011) reconhece ainda o processo de terceirização como sendo um traço compositivo da nova configuração do capitalismo flexível de David Harvey no contexto da mundialização do capital, sob o espírito do toyotismo. Isso porque o conceito de acumulação flexível, conforme enuncia Harvey (2000), se apoia na flexibilidade dos processos de trabalho, dos mercados de trabalho, dos produtos e padrões de consumo.

Nessa lógica, Costa (2017) entende que a terceirização é produto de um processo mais amplo de desverticalização e desterritorialização da atividade produtiva.

Estudos do Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos - DIEESE (1993) adicionam que a terceirização se insere como fator de flexibilização, uma vez que elimina para o tomador de serviços o encargo dos custos econômicos diretos com o trabalho, dentre os quais admissão, demissão, treinamento e benefícios sociais.

Por sua vez, na visão de Leiria (1991), o conceito e prática da terceirização estão ligados não só à redução de custos, mas também ao aumento da competitividade. Assim, descreve-se que, "se bem administrada, a prática da terceirização traz benefícios para todos os diretamente envolvidos na negociação, e, também para a comunidade, que espelha a condição de vida de seus cidadãos" (LEIRIA, 1991, p. 22).

Para tanto, a terceirização acompanha o avanço da flexibilização do Direito do Trabalho, que, por sua vez, tenta compatibilizar as mudanças de ordem econômica, tecnológica, política ou social existentes na relação entre capital e o trabalho (MARTINS, 2000).

Como qualquer modelo de execução, a terceirização apresenta pontos positivos e negativos. É preciso ter em mente que "os processos de terceirização nem sempre promovem benefícios de longo prazo que os superem os riscos" (RUSSO, 2019, p. 31). Dessa forma, a decisão pela terceirização precisa ser muito bem estudada e planejada para que os benefícios de curto prazo não se transformem em prejuízos de longo prazo (RUSSO, 2019).

Tendo em vista o observado na literatura analisada, podem ser elencados aqueles aspectos mais significativos.

As principais vantagens com a utilização da terceirização são: redução de custos; aumento da eficiência; aumento da qualidade; desenvolvimento econômico; aumento da especialização (foco na atividade principal); incentivo à competitividade; redução dos desperdícios; flexibilidade organizacional; agilidade nas decisões; racionalização da estrutura organizacional (LEIRIA, 1991; GIOSA, 1997; RUSSO, 2019).

Já entre as desvantagens que podem ser percebidas, destacam-se: aumento da dependência de terceiros; perda de controle operacional; instabilidade na estrutura de poder; precarização das relações trabalhistas; aumento do risco de passivo trabalhista; enfraquecimento da ação sindical; transferência de tecnologia para concorrentes; resistência e conservadorismo; falta de parceiros competentes; problemas de gestão e relacionamento (LEIRIA, 1991; GIRARDI, 1999; RUSSO, 2019).

A partir de formulações conceituais com diversas perspectivas, tem-se que a utilização da mão de obra terceirizada ganhou força em um contexto globalizado de busca por

maior eficiência, frente às mudanças na organização da produção e do trabalho, com a crescente agilidade e flexibilidade no processo produtivo de bens e serviços.

O quadro descrito acabou implicando a necessidade de adoção de inovações tecnológicas e organizacionais, tais como a terceirização (DIEESE, 2007). No próximo tópico, discorre-se como a Administração Pública brasileira também acompanhou essa tendência.

2.2.2 A terceirização na Administração Pública brasileira

O modelo neoliberal, que ganhou força no Brasil nos anos 90, afetou drasticamente as relações trabalhistas, flexibilizando as formas de vínculo jurídico. Desde então, o fenômeno da terceirização tem se expandido no país, sob a justificativa de que se apresenta como estratégia segura e moderna de desenvolvimento econômico (DELGADO; AMORIM, 2015).

Costa (2017) aponta que, no caso brasileiro, a propagação dessa forma de organização do processo de trabalho se beneficiou do contexto político que legitimou a adoção de contratos flexíveis.

Assim, para contextualizar a terceirização na Administração Pública brasileira, é importante compreender as principais reformas administrativas que aconteceram no país no decorrer do século XX.

A primeira reforma representa a substituição da administração patrimonial pela burocrática. Iniciada em 1936, no Governo de Getúlio Vargas, a Reforma Burocrática preocupou-se com o controle político da corrupção e a incompetência e o desperdício de recursos públicos (CARNEIRO; MENICUCCI, 2011). O principal símbolo formulador e executor desse período foi o Departamento Administrativo do Serviço Público - DASP (BRESSER-PEREIRA, 1998). Esse órgão atuou em importantes mudanças na administração de pessoal e de material, no orçamento e na administração financeira e na revisão de estruturas e na racionalização de métodos (BRESSER-PEREIRA, 1998).

A segunda reforma administrativa teve suas diretrizes estabelecidas pelo Decreto-Lei nº 200/67, marco jurídico da desburocratização da máquina pública. Essa reforma, denominada Reforma Desenvolvimentista, se fundou nos princípios de planejamento, descentralização, delegação de competência, coordenação e controle (BRESSER-PEREIRA, 1998).

Em pioneira previsão, a terceirização (chamada de execução indireta, mediante contrato) é prevista para o setor público, com o objetivo de se ter uma prestação de serviços mais especializada, sujeita a uma medição de alcance dos resultados mais facilmente apurável. Tudo isso para que os esforços (financeiros, pessoais e tecnológicos) estejam concentrados no fim público.

É o que se observa da redação do artigo 10, § 7º do Decreto-Lei nº 200/1967:

> Para melhor desincumbir-se das tarefas de planejamento, coordenação, supervisão e controle e com o objetivo de impedir o crescimento desmesurado da máquina administrativa, a Administração procurará desobrigar-se da realização material de tarefas executivas, recorrendo, sempre que possível, à execução indireta, mediante contrato, desde que exista, na área, iniciativa privada suficientemente desenvolvida e capacitada a desempenhar os encargos de execução. (BRASIL, 1967).

Posteriormente, na Lei nº 5.645, de 10 de dezembro 1970, que estabelecia diretrizes para a classificação de cargos do Serviço Civil da União e das autarquias federais, ficou previsto que as atividades relacionadas com transporte, conservação, custódia, operação de elevadores, limpeza e outras assemelhadas deveriam ser, de preferência, objeto de execução indireta, mediante contrato de prestação de serviços (art. 3º, parágrafo único, da Lei nº 5.645/1970).

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988 (CF/88), a fim de evitar o desvirtuamento do instituto, estabeleceu-se uma limitação de ordem constitucional à terceirização de serviços no âmbito público. Com o artigo 37, inciso II, da Constituição Federal, a investidura em cargo ou emprego de natureza pública ficou limitada à aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego.

Nesse período, a partir dos anos 80, o Estado passa a enfrentar uma crise fiscal, acompanhada da crise da forma burocrática de administrá-lo, o que acelerou o processo de globalização e a discussão sobre a diminuição do seu papel (BRESSER-PEREIRA, 1997).

Esse terceiro movimento chamado de Reforma Gerencial (ou de Nova Gestão Pública) propagava mudanças de estruturas e processos nas organizações do setor público com o objetivo de obter melhores desempenhos (CAVALCANTE, 2017). Ganhou destaque no Brasil durante o primeiro governo Fernando Henrique Cardoso, com a aprovação do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE) em 1995.

Um dos seus componentes básicos do modelo gerencial foi a delimitação do papel do Estado por meio dos processos de privatização, publicização e terceirização[2], conforme lógica a seguir:

Figura 3 – Delimitação da área de atuação do Estado

Fonte: BRESSER-PEREIRA, 1997.

Definiu-se que as atividades auxiliares deveriam, em princípio, ser terceirizadas, ou seja, submetidas à licitação pública e formalizadas por contrato administrativo (Lei nº 8.666/93).

Nesse sentido, no âmbito da Administração Pública direta federal, foi publicado o Decreto nº 2.271, de 07 de julho de 1997, que, ao dispor sobre a contratação de serviços, enumerava que as atividades de conservação, limpeza, segurança, vigilância, transportes, informática, copeiragem, recepção, reprografia, telecomunicações e manutenção de prédios, equipamentos e instalações seriam desenvolvidas, preferencialmente, por terceiros.

Outro importante avanço decorrente da Reforma Gerencial foi a incorporação da eficiência de forma explícita como princípio norteador da Administração Pública (art. 37, *caput*, da CF/88), pela Emenda Constitucional nº 19/1998.

Observa-se que, até então, somente poderiam ser terceirizadas as atividades-meio, ou seja, aquelas consideradas auxiliares, instrumentais ou acessórias ao

[2] Para Bresser-Pereira (1997), em resumo, "privatização é um processo de transformar uma empresa estatal em privada. Publicização, de transformar uma organização estatal em uma organização de direito privado, mas pública não-estatal. Terceirização é o processo de transferir para o setor privado serviços auxiliares ou de apoio." (BRESSER-PEREIRA, 1997, p. 19).

desenvolvimento das atividades-fim, tidas como razão de ser da organização e exercidas diretamente pelo Poder Público.

Após um grande salto temporal, já em agosto de 2018, o Supremo Tribunal Federal (STF) reconheceu a constitucionalidade da terceirização de todas as etapas do processo produtivo das empresas, inclusive das atividades-fim. Ao julgar a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 324/DF e o RE 958.252/MG, fixou-se, a seguinte tese de repercussão geral: "É lícita a terceirização ou qualquer outra forma de divisão do trabalho em pessoas jurídicas distintas, independentemente do objeto social das empresas envolvidas, mantida a responsabilidade subsidiária da empresa contratante". (STF, 2018).

Indo ao encontro das mencionadas decisões do STF, exaradas em relação à iniciativa privada, parece ter sido ampliado, no âmbito da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional, das empresas públicas e das sociedades de economia mista da União, o uso da terceirização no serviço público para qualquer atividade. Por meio do Decreto nº 9.507/2018, de 21 de setembro de 2018, que revogou o Decreto nº 2.271/97, possibilitou-se genericamente a forma indireta de execução, tratando de maneira indistinta as atividades acessórias (atividades-meio) e as atividades-fim do órgão público.

Verifica-se, no entanto, que a terceirização continua não sendo totalmente irrestrita no âmbito da Administração Pública. Permanecem quatro vedações expressas no art. 3º do referido decreto, quais sejam, as atividades:

> I - que envolvam a tomada de decisão ou posicionamento institucional nas áreas de planejamento, coordenação, supervisão e controle;
> II - que sejam considerados estratégicos para o órgão ou a entidade, cuja terceirização possa colocar em risco o controle de processos e de conhecimentos e tecnologias;
> III - que estejam relacionados ao poder de polícia, de regulação, de outorga de serviços públicos e de aplicação de sanção; e
> IV - que sejam inerentes às categorias funcionais abrangidas pelo plano de cargos do órgão ou da entidade, exceto disposição legal em contrário ou quando se tratar de cargo extinto, total ou parcialmente, no âmbito do quadro geral de pessoal.
> (BRASIL, 2018)

Em atendimento ao disposto no art. 2º do Decreto nº 9.507/2018, o então Ministro de Estado do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão publicou a Portaria nº 443/2018, de 27 de dezembro de 2018, que estabelece os serviços que serão preferencialmente objeto de execução indireta mediante contratação, ou seja, serviços terceirizados.

A portaria apresenta uma lista exemplificativa dos serviços que podem ser terceirizados, todos de caráter auxiliar, instrumental ou acessório, aplicável às contratações realizadas pela administração pública federal direta, autárquica e fundacional, às empresas

públicas e às sociedades de economia mista controladas pela União. Prevê também que outras atividades que não estejam contempladas na lista poderão ser passíveis de execução indireta, desde que atendidas as vedações constantes no Decreto nº 9.507/2018.

Não há dúvidas de que essas legislações são ainda muito recentes e carecem de uma apreciação mais detida. Ao mesmo tempo, avançam as discussões acerca de uma nova reforma administrativa, com alteração das regras para o serviço público, em que a terceirização caminha para ser a regra (cogita-se inclusive a supressão ou mitigação da estabilidade dos servidores públicos)[3].

Não obstante, nesse cenário, a terceirização de serviços, realizada com observância aos limites constitucionais e legais, se consolida como opção para que a Administração Pública, como as empresas da iniciativa privada, delegue atividades, sem formação de vínculo de subordinação entre o trabalhador da empresa prestadora de serviços e a organização pública.

Com a contratação de uma empresa responsável pela constituição dos vínculos jurídico-trabalhistas, a Administração Pública acompanha um contexto administrativo-gerencial. Por conseguinte, busca-se uma redução de custos com a força de trabalho, reprimindo a desmedida elevação das despesas com pessoal e consequente sujeição às restrições da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, de 2000).

No entanto, cabe elucidar que não se pode presumir que a opção pela terceirização significa uma redução do gasto público. Mesmo com a larga experiência dos governos, em todos os níveis e em vários países, ainda há pouco consenso se a terceirização é de uniformemente benéfica e qual a magnitude dessa redução dos gastos (JENSEN; STONECASH, 2005).

Nesse sentido, elenca-se o estudo de Alonso et al. (2017), envolvendo 25 países europeus no período 1990–2011, cujos resultados indicam que a terceirização na esfera pública não conseguiu ser eficaz em reduzir os gastos do governo.

Assim, como ressalta Silva (2016), coloca-se em questionamento o argumento de modernização da máquina administrativa, pautado em um discurso de priorização da eficiência e da economicidade, ao se demonstrar a existência de custos operacionais e financeiros não computados na conta da terceirização.

[3] DEPUTADOS na expectativa dos debates sobre a Reforma Administrativa. TV Câmara. Palavra Aberta, 2020. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/tv/636644-deputados-na-expectativa-dos-debates-sobre-a-reforma-administrativa/>. Acesso em: 02 mar. 2020

Ademais, para o Ministério Público do Trabalho (MPT), o aumento da terceirização no serviço público no Brasil amplia o risco de corrupção, pois viabiliza práticas como: superfaturamento, cabos eleitorais, cabides de empregos e desvio de verbas públicas (Nota Técnica nº 01, de 06/02/2019 – Coordenadoria Nacional de Combate às Irregularidades Trabalhistas na Administração Pública - CONAP / MPT).

Por tudo isso, a terceirização no âmbito da Administração Pública exige cuidados redobrados daqueles que lidam com a coisa pública. Conforme discorrem Pinheiro e Miziara (2020), o tema tem forte imbricação com a agenda anticorrupção, sendo fundamental que a terceirização de serviços esteja em consonância com a cultura de integridade em programas de *compliance*, que cada vez mais são exigidos pelos ditames éticos e por legislações, bem como pelos organismos internacionais.

2.2.3 Características dos contratos de terceirização

Seja qual for a denominação utilizada, entende-se por contrato administrativo todo e qualquer ajuste entre órgãos ou entidades da Administração Pública e particulares, em que haja acordo de vontades para a formação de vínculo e a estipulação de obrigações recíprocas (art. 2º, parágrafo único, da Lei nº 8.666/93).

Destarte, tanto a Administração quanto a Contratada devem cumprir fielmente as regras ajustadas, cabendo à Administração o dever de acompanhar e fiscalizar a execução do contrato para verificar o cumprimento das disposições acordadas (art. 58, III, da Lei nº 8.666/93).

Os contratos de terceirização são uma forma de execução indireta de serviços, por meio dos quais a Administração contrata com terceiros a realização de atividade destinada a obter determinada utilidade de seu interesse (art. 6º, II e VIII, da Lei nº 8.666/93).

Todo serviço que não seja diretamente executado pela Administração Pública, pode-se dizer terceirizado. No entanto, a típica e reconhecida terceirização é distinguida por contratos que contenham dois elementos: a prestação de serviços de natureza continuada e a execução com regime de dedicação exclusiva de mão de obra.

2.2.3.1 Serviços de natureza continuada

Estar-se-á diante de um serviço de natureza continuada caso a sua interrupção coloque em risco o funcionamento do órgão ou entidade contratante ou o cumprimento da missão institucional ou do interesse público.

Pela orientação do TCU (2010),

> serviços de natureza contínua são serviços auxiliares e necessários à Administração no desempenho das respectivas atribuições. São aqueles que, se interrompidos, podem comprometer a continuidade de atividades essenciais e cuja contratação deva estender-se por mais de um exercício financeiro. (BRASIL, 2010, p. 772)

Segundo a lição doutrinária de Marçal Justen Filho (2014),

> a identificação dos serviços de natureza contínua não se faz a partir do exame propriamente da atividade desenvolvida pelos particulares, como execução da prestação contratual. A continuidade do serviço retrata, na verdade, a permanência da necessidade pública a ser satisfeita. Ou seja, o dispositivo abrange os serviços destinados a atender necessidades públicas permanentes, cujo atendimento não exaure prestação semelhante no futuro.
> Estão abrangidos não apenas os serviços essenciais, mas também as necessidades públicas permanentes relacionadas com atividades de menor relevância (tal como limpeza, por exemplo). O que é fundamental é a necessidade pública permanente e contínua a ser satisfeita através de um serviço. (JUSTEN FILHO, 2014, p. 949)

No plano normativo, a conceituação de tais espécies de serviços é encontrada no § 2º do art. 115 da Instrução Normativa da Receita Federal do Brasil (RFB) nº 971/2009:

> Serviços contínuos são aqueles que constituem necessidade permanente da contratante, que se repetem periódica ou sistematicamente, ligados ou não a sua atividade fim, ainda que sua execução seja realizada de forma intermitente ou por diferentes trabalhadores.

Na mesma linha, no art. 15 da Instrução Normativa SEGES/MP nº 05/2017:

> Os serviços prestados de forma contínua são aqueles que, pela sua essencialidade, visam atender à necessidade pública de forma permanente e contínua, por mais de um exercício financeiro, assegurando a integridade do patrimônio público ou o funcionamento das atividades finalísticas do órgão ou entidade, de modo que sua interrupção possa comprometer a prestação de um serviço público ou o cumprimento da missão institucional.

Verifica-se que a natureza continuada está ligada à perenidade e à essencialidade que o serviço detém perante o ente administrativo, o que impede que sua classificação seja realizada de forma genérica (Acórdão TCU nº 4614/2008 – Segunda

Câmara[4]). Ou seja, o que pode ser considerado como de natureza continuada para um determinado órgão pode não o ser para outros.

Logo, compete à própria entidade contratante definir, justificadamente, se um serviço, para ela, é de natureza continuada ou não, a partir da análise de cada caso concreto e de acordo com suas características e necessidades.

A consequência principal desse enquadramento é a de que, em razão dos prejuízos decorrentes de eventual interrupção, os contratos de serviços de natureza continuada poderão ter sua vigência prorrogada até o limite de 60 (sessenta) meses (art. 57, II, da Lei nº 8.666/93).

2.2.3.2 Dedicação exclusiva de mão de obra

Dá-se a cessão de mão de obra quando a empresa contratada disponibiliza seu empregado para a execução dos serviços, nas dependências do ente contratante ou em outro lugar por este indicado.

A colocação à disposição é entendida como a cessão do trabalhador, em caráter não eventual, respeitados os limites do contrato, para realizar serviços contínuos, relacionados ou não com sua atividade fim da contratante (art. 115, IN RFB nº 971/2009).

A caracterização em dedicação exclusiva independe de o edital indicar perfil, requisitos técnicos e quantitativo de profissionais para a execução do contrato (art. 1º, §1º, da Resolução CNJ nº 169/2013).

Entre outros requisitos, a cessão de mão de obra com dedicação exclusiva exige que os empregados da contratada fiquem à disposição nas dependências da contratante para a prestação dos serviços (excepcionalmente, podem ser prestados em lugar diverso); que a contratada não compartilhe os recursos humanos e materiais disponíveis de uma contratação para execução simultânea de outros contratos; e que possibilite a fiscalização pela contratante quanto à distribuição, controle e supervisão dos recursos humanos alocados aos seus contratos (art. 17, da IN SEGES/MP nº 05/2017).

O caráter exclusivo da disponibilização da mão de obra torna o tomador dos serviços o maior beneficiário da mão de obra terceirizada, o que aumenta o risco trabalhista

[4] REPRESENTAÇÃO. EDITAL DE CONCORRÊNCIA Nº 01/2008. CONFEA. INDÍCIOS DE IRREGULARIDADES. ANÁLISE. PROCEDÊNCIA PARCIAL. DETERMINAÇÕES. ARQUIVAMENTO. A natureza do serviço, sob o aspecto da execução de forma continuada ou não, questão abordada no inciso II, do art. 57, da Lei nº 8.666/1993, não pode ser definida de forma genérica, e sim vinculada às características e necessidades do órgão ou entidade contratante (Acórdão TCU nº 4614/2008 – Segunda Câmara).

envolvido na contratação e faz com que seja necessária uma maior fiscalização desse tipo de contrato.

Conforme preceitua Cunha (2013),

> sob ótica da *good governance*, a responsabilidade do Estado deve ser plenamente capaz de gerar resultados adequados aos direitos sociais, mormente os direitos trabalhistas, cuidando para que sejam respeitados e efetivados, independente da natureza do vínculo jurídico da prestação dos serviços (CUNHA, 2013, p. 69)

Assim, ao avaliar o fenômeno da terceirização no âmbito da Administração Pública, importante, pois, o papel a ser desempenhado pelo ente público, na fiscalização da execução dos contratos, a fim de que o trabalhador não reste desamparado.

Não por outro motivo, a Lei nº 8.666/93 determina expressamente o acompanhamento e a fiscalização da execução do contrato, por um representante da Administração especialmente designado para tal fim.

A referida norma, conhecida como de Lei de Licitações e Contratos, traz regras gerais atinentes à fiscalização contratual, no entanto não pormenoriza quais medidas devem ser tomadas. A procedimentalização da fiscalização a ser efetivada pelo poder público desenha-se, assim, pela integração da Lei nº 8.666/93 com normas editadas, em respeito ao princípio da autonomia federativa, por cada ente público, estruturando, em seu âmbito, a abrangência do dever de fiscalizar.

No âmbito da Administração Pública Federal, a matéria é regulamentada atualmente pela Instrução Normativa nº 05, de 25 de maio de 2017, publicada pela Secretaria de Gestão (SEGES) do então Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MP) e, recentemente, alterada pela Instrução Normativa nº 07, de 20 de setembro de 2018. A norma traz dispositivos de aprimoramento do planejamento e da gestão de contratos pela Administração Pública, instituindo um verdadeiro padrão fiscalizatório na contratação de serviços terceirizados.

Por essa razão, muito embora a IN nº 05/2017 se aplique estritamente à Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional, suas regras e diretrizes para uma fiscalização eficaz sobre os contratos de terceirização de serviços servem de guia para qualquer atuação pública e acabam orientando, como boa prática, os demais entes federativos.

As atividades de gestão e fiscalização da execução contratual foram decompostas na IN nº 05/2017 em 5 (cinco) papéis diferentes em razão das suas distintas atribuições (art. 40, da IN nº 05/2017): a gestão da execução do contrato e as fiscalizações

técnica, administrativa, setorial e do público usuário[5], de modo que sejam realizadas de forma preventiva, rotineira e sistemática, assegurada a distinção dessas atividades.

Estão detalhadas no item 10, do Anexo VIII-B da IN nº 05/2017 (Anexo A), de forma bastante abrangente, as diretrizes da fiscalização administrativa do cumprimento das obrigações previdenciárias, fiscais e trabalhistas, nos contratos com dedicação exclusiva de mão de obra, em cinco circunstâncias, a saber: Fiscalização inicial (no momento em que a prestação de serviços é iniciada); Fiscalização mensal (a ser feita antes do pagamento da fatura); Fiscalização diária; Fiscalização procedimental; e Fiscalização por amostragem.

Destaca-se que a referida norma considera a realidade de pessoal técnico e de recursos do Executivo Federal, que não necessariamente se replica em entes que contam com condições mais precárias e estruturas mais enxutas.

Além de todo esse rol de verificações, a garantia contratual (art. 56 da Lei nº 8.666/93) apresentada nos contratos de serviços terceirizados, qualquer que seja a modalidade escolhida, deverá assegurar o pagamento de obrigações trabalhistas e previdenciárias de qualquer natureza, não adimplidas pela contratada (no item 3 do Anexo VII-F, da IN nº 05/2017). No término da vigência do contrato, a garantia somente será liberada mediante a comprovação de que a empresa pagou todas as verbas rescisórias trabalhistas decorrentes da contratação.

Essas são apenas algumas evidências de que o aumento do controle exercido sobre as contratadas, a pretexto de fiscalização das obrigações trabalhistas, tem tornado a terceirização financeira e operacionalmente dispendiosa (SILVA; RIBEIRO, 2017).

---

[5] (...)
I - Gestão da Execução do Contrato: é a coordenação das atividades relacionadas à fiscalização técnica, administrativa, setorial e pelo público usuário, bem como dos atos preparatórios à instrução processual e ao encaminhamento da documentação pertinente ao setor de contratos para formalização dos procedimentos quanto aos aspectos que envolvam a prorrogação, alteração, reequilíbrio, pagamento, eventual aplicação de sanções, extinção dos contratos, dentre outros;
II - Fiscalização Técnica: é o acompanhamento com o objetivo de avaliar a execução do objeto nos moldes contratados e, se for o caso, aferir se a quantidade, qualidade, tempo e modo da prestação dos serviços estão compatíveis com os indicadores de níveis mínimos de desempenho estipulados no ato convocatório, para efeito de pagamento conforme o resultado, podendo ser auxiliado pela fiscalização de que trata o inciso V deste artigo;
III - Fiscalização Administrativa: é o acompanhamento dos aspectos administrativos da execução dos serviços nos contratos com regime de dedicação exclusiva de mão de obra quanto às obrigações previdenciárias, fiscais e trabalhistas, bem como quanto às providências tempestivas nos casos de inadimplemento;
IV - Fiscalização Setorial: é o acompanhamento da execução do contrato nos aspectos técnicos ou administrativos quando a prestação dos serviços ocorrer concomitantemente em setores distintos ou em unidades desconcentradas de um mesmo órgão ou entidade; e
V - Fiscalização pelo Público Usuário: é o acompanhamento da execução contratual por pesquisa de satisfação junto ao usuário, com o objetivo de aferir os resultados da prestação dos serviços, os recursos materiais e os procedimentos utilizados pela contratada, quando for o caso, ou outro fator determinante para a avaliação dos aspectos qualitativos do objeto. (art. 40, da IN nº 05/2017).

Releva-se, ainda, que, em que pese as diversas definições teóricas, as pesquisas empíricas apontam que o tomador de serviços que terceiriza, longe de transferir parte da atividade empresarial, continua tendo controle sobre ela (FILGUEIRAS, 2017). Conforme observa Filgueiras (2017), esse controle, que está na própria raiz da terceirização dos dias de hoje, pode ocorrer de diversas formas e por meio de inúmeros instrumentos.

Após a construção deste referencial teórico, no terceiro capítulo serão apresentadas as principais características da conta vinculada, que a definem como um instrumento de gestão com o propósito de mitigar riscos associados aos contratos de terceirização.

3 A CONTA VINCULADA

A Conta-Depósito Vinculada — bloqueada para movimentação é um instrumento de gestão de risco utilizado nas contratações de serviços continuados, com dedicação exclusiva de mão de obra, e não deve ser confundido com um fundo de reserva.

A gestão de riscos tem se incorporado às contratações públicas, no âmbito da governança[6], a fim de que os recursos sejam aplicados de forma eficiente e transparente.

Considera-se risco qualquer efeito da incerteza nos objetivos (ABNT, 2018). Assim, a conta vinculada se apresenta como forma de controle interno adotado para o tratamento do risco de descumprimento das obrigações trabalhistas, previdenciárias e com FGTS das empresas contratadas.

Em outra perspectiva,

> é uma forma diferida de pagamento à contratada, pois antecipa o pagamento de evento futuro, que só possibilita a utilização do recurso com o aperfeiçoamento do evento (pagamento de férias, 13º salário, multa fundiária) e deve atender o disposto nos art. 40, XIV e art. 55, III ambos da Lei 8.666/93. (Nota nº 020/2011/DEAEX/CGU/AGU – JCO – Processo nº 00404.006797/2009-521)

Consiste em uma conta aberta pela Administração em nome da empresa contratada, a fim de receber os valores referentes às provisões de encargos trabalhistas dos terceirizados, que são destacados do valor mensal a ser pago diretamente à empresa (MP, 2018a).

É bloqueada para movimentação, pois a liberação dos valores depositados está vinculada à autorização do órgão contratante, mediante comprovação das despesas por parte da empresa. Com isso, busca-se evitar que os recursos sejam utilizados pelas empresas para outros fins, que não o pagamento dos direitos trabalhistas dos seus empregados.

No âmbito do Poder Judiciário, a norma editada que tornou a conta vinculada obrigatória para todos os órgãos judiciais foi a Resolução nº 98 do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), de 10 de novembro de 2009[7].

---

[6] De acordo com o Decreto n° 9.203/2017, a governança no setor público refere-se ao conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle, cujo objetivo é avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão e, assim, conduzir políticas públicas e prestar serviços de interesse da sociedade (art. 2º, I, do Decreto n° 9.203/2017). Por sua vez, os mecanismos de controle compreendem os processos estruturados para mitigar os possíveis riscos com vistas ao alcance dos objetivos institucionais e para garantir a execução ordenada, ética, econômica, eficiente e eficaz das atividades da organização, com preservação da legalidade e da economicidade no dispêndio de recursos públicos (art. 5º, III, do Decreto n° 9.203/2017).

[7] Antes disso, o próprio CNJ já havia estabelecido internamente a conta vinculada por meio da Instrução Normativa CNJ nº 1, de 8 de agosto de 2008.

Em meados de 2008, a então Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação (SLTI), do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), editou a Instrução Normativa n° 02, que veio regulamentar a contratação de serviços terceirizados no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional. Posteriormente, por meio das alterações trazidas pela Instrução Normativa nº 03, de 15 de outubro de 2009, incorporou-se a utilização da Conta-Depósito Vinculada ― bloqueada para movimentação às regras e às diretrizes da referida norma.

No entanto, até então, a redação era de que o edital poderia conter a previsão de provisionamento de valores em conta vinculada específica. Não havia obrigatoriedade na utilização do instrumento.

Apenas após a nova redação dada ao art. 19-A da IN SLTI/MPOG n° 02/2008, pela Instrução Normativa nº 06, de 23 de dezembro de 2013, a conta vinculada deixa de ser facultativa e passa a ser obrigatória no edital para os órgãos do Executivo Federal. Nos casos de comprovada inviabilidade de utilização da conta vinculada, deveria haver justificativa pela autoridade competente.

Com o avanço nos estudos sobre o tema e as alterações jurisprudenciais e doutrinárias, foi motivada a revisão desses normativos.

Considerando a necessidade de a Administração Pública manter rigoroso controle das despesas contratadas e assegurar o pagamento das obrigações trabalhistas de empregados alocados na execução de contratos, o CNJ publicou a Resolução nº 169, de 31 de janeiro de 2013, ficando revogada a Resolução CNJ nº 98/2009.

Essa resolução é a que hoje disciplina, em caráter obrigatório, sobre a retenção de provisões de encargos trabalhistas, previdenciários e outros a serem pagos às empresas contratadas para prestar serviços, com dedicação exclusiva de mão de obra, nas dependências de unidades jurisdicionadas ao CNJ.

A possibilidade de utilização da conta vinculada também foi renovada com a publicação da Instrução Normativa n° 05, de 26 de maio de 2017, pela Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, em substituição à IN SLTI/MPOG n° 02/2008[8]. Nessa oportunidade, inovou-se trazendo o pagamento pelo fato

[8] Reforçando a formalização de uma política de gestão de riscos, iniciada com a edição da Instrução Normativa Conjunta MP/CGU 01/2016, no âmbito do Poder Executivo Federal, a Instrução Normativa SEGES/MP nº 05/2017 instituiu o gerenciamento de riscos como uma nova etapa da fase de planejamento das contratações (art. 20, II, da IN nº 05/2017).
O normativo define o gerenciamento de riscos como o processo para identificar, avaliar, tratar, administrar e controlar potenciais eventos ou situações, para fornecer razoável certeza quanto ao alcance dos objetivos da

gerador como alternativa de instrumento de gestão de riscos para contratos de prestação de serviços continuados com dedicação exclusiva de mão de obra (ver tópico 3.3).

Os dois mecanismos (conta vinculada e pagamento pelo fato gerador) estão também previstos, com vistas à garantia do cumprimento das obrigações trabalhistas, no Decreto nº 9.507/2018 aplicável ao Executivo Federal (art. 8º, V, do Decreto nº 9.507/2018).

Como se vê, a difusão da conta vinculada resultou de pressões legais e regulatórias, componentes do isomorfismo coercitivo[9] (DIMAGGIO; POWELL, 2005), as quais obrigaram as organizações públicas de forma genérica a adotar o mecanismo.

Apesar das diferentes regras de operacionalização, no Judiciário e no Executivo Federal, consagrou-se a conta vinculada principalmente com dois objetivos:

a) a garantia do pagamento das obrigações trabalhistas devidas aos empregados contratados pelas empresas terceirizadas para a prestação de serviços e

b) o afastamento da responsabilidade subsidiária da Administração Pública no caso de inadimplemento de verbas trabalhistas pelas empresas terceirizadas.

3.1 Objetivos da conta vinculada

3.1.1 Garantia do pagamento das obrigações trabalhistas dos trabalhadores terceirizados

O primeiro objetivo que se reconhece na criação do instrumento da conta vinculada está ligado à problemática acerca da proteção dos direitos trabalhistas dos trabalhadores terceirizados.

Historicamente, a opção pela terceirização vem acompanhada pela dificuldade na fiscalização e no monitoramento da mão de obra, que se vê entre a empresa terceirizada (sua empregadora, com a qual firma vínculos jurídicos) e o tomador de serviços (junto ao qual de fato desempenha suas atividades). Fazendo uso da definição utilizada por Costa (2007), tem-se um pai que não é o patrão e um patrão que não é o pai.

---

organização (Anexo I, item VIII, da IN nº 05/2017). Esse processo deve ser materializado no documento mapa de riscos, sujeito a atualizações antes e durante da execução contratual.
Diante das características singulares do regime de dedicação exclusiva de mão de obra, a IN 05/2017 nº cuidou de prever a obrigatoriedade de que o risco de descumprimento das obrigações trabalhistas, previdenciárias e com FGTS da contratada seja contemplado no gerenciamento de riscos (art. 18, da IN nº 05/2017).

[9] Para Dimaggio e Powell (2005), o isomorfismo institucional consiste na tendência à homogeneização da estrutura e dos procedimentos das organizações de um mesmo ambiente, podendo ser coercitivo, mimético ou normativo.

A terceirização tende assim a potencializar a capacidade de exploração do trabalho e reduzir a probabilidade de atuação dos agentes que poderiam impor limites a esse desequilíbrio (FILGUEIRAS, 2017). Junto a isso, aumenta-se a chance de descumprimento das normas protetivas trabalhistas e a terceirização passa a ser sinônimo de rebaixamento generalizado das condições de trabalho (COSTA, 2017).

São diversos os estudos que apontam problemas vividos pelos trabalhadores terceirizados no setor público, ao se compararem com os trabalhadores diretamente contratados (COSTA, 2007; LAURENTYS, 2012; CUNHA, 2015; DRUCK et al., 2018).

As condições de trabalho dos terceirizados são frequentemente marcadas por instabilidade no emprego, baixos salários, jornadas de trabalho mais extensas, piores condições de saúde e de segurança no ambiente laboral, maiores índices de doenças e acidentes de trabalho, fragmentação da representação sindical e rebaixamento de direitos previstos em convenções e acordos coletivos de trabalho (DIEESE, 2007; CUT, 2011).

Verifica-se que os danos associados ao inadimplemento das obrigações trabalhistas repercutem em aspectos psicossociais, econômicos e tributários e sobrecarregam a sociedade, os gestores públicos e o Judiciário (DIEESE, 2007).

Como observa Castro (2014) na descrição da sua obra, "o fenômeno da terceirização sem regulamentação resulta na invisibilidade do trabalho e na negação do mandamento constitucional de uma ordem econômica justa, em que as empresas têm função social e culminam no imperativo da justiça social".

Diante desse cenário e da crescente ampliação das hipóteses de terceirização, os controles adotados pela Administração Pública tornam-se importantes, não só para a manutenção da higidez contratual, mas também para o combate à precarização das relações de trabalho.

Ademais, tendo em vista uma ordem econômica fundada na valorização do trabalho humano (art. 170, da CF/88) e uma ordem social baseada no primado do trabalho (art. 193, da CF/88), chega-se à compreensão de que prezar pelo estrito cumprimento dos direitos trabalhistas dos terceirizados vinculados ao contrato celebrado, decorre da própria condição de existência da Administração Pública.

Conforme esclarece Marinela (2018),

> a natureza da Administração Pública, enquanto atividade administrativa, é de *múnus público*, para quem a exerce, caracterizando-se como um dever de defesa, conservação e aprimoramento dos bens, serviços e interesses da coletividade, não se admitindo a liberdade para a perseguição de outros interesses (MARINELA, 2018, p. 20)

Identifica-se, assim, uma sujeição crescente do contrato administrativo a uma função socioambiental, que ultrapassa o sentido meramente econômico (OLIVEIRA, 2012).

Eis que o objetivo da conta vinculada reside na garantia de existência de saldo financeiro para fazer frente aos encargos trabalhistas devidos aos funcionários contratados pelas empresas terceirizadas para a prestação de serviços em órgãos e entidades (MP, 2018a).

Em caso de possíveis inadimplências/inobservâncias dos pagamentos pela empresa contratada (ou até sua eventual falência), estarão provisionados nessa conta os valores de férias, adicional de férias, 13º (décimo terceiro) salário e verbas rescisórias (multas do FGTS) dos trabalhadores terceirizados referentes ao período em que atuaram na execução do contrato administrativo.

Nesse passo, ao garantir do pagamento das obrigações trabalhistas dos trabalhadores terceirizados, a conta vinculada também vai ao encontro dos preceitos constitucionais que consagram, como fundamentos da República, a dignidade da pessoa humana e os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa (art. 1º, III e IV, da CF/88) e, como objetivos da República, construir uma sociedade livre, justa e solidária (art. 3º, I, da CF/88).

3.1.2 Elisão da responsabilidade subsidiária da Administração Pública

Na contratação de serviços continuados com dedicação exclusiva de mão de obra, o Poder Público contratante (tomador dos serviços) pode vir a ser responsabilizado, caso a empresa contratada deixe de cumprir as obrigações trabalhistas decorrentes da execução dos serviços contratados (Súmula nº 331 do TST).

Logo, a conta vinculada também se apresenta com o objetivo de ser uma ferramenta mitigadora da responsabilidade subsidiária da Administração Pública e de eventual dano ao Erário decorrente.

Observa-se, pelo ranking, divulgado, em 31 de dezembro de 2019, pela Coordenadoria de Estatística e Pesquisa do Tribunal Superior do Trabalho (TST), que a Administração Pública é frequentemente acionada judicialmente, ocupando as quatro primeiras posições do rol das 200 partes que mais figuram no polo passivo na Suprema Corte trabalhista:

Tabela 1 - Ranking das Partes do TST - Situação em 31/12/2019

Ranking	Nome da Parte		Polo Passivo
1º	**Caixa Econômica Federal - CEF**		**8.070**
2º	**Banco do Brasil S.A.**		**6.819**
3º	**União**	Procuradoria-Geral União	2.872
		Procuradoria-Geral Federal	2.924
		Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional	487
		Total	**6.283**
4º	**Petróleo Brasileiro S.A. - PETROBRÁS**		**5.971**

Fonte: Elaborado pela autora com base em TST (2019).

Vale destacar que a possibilidade de responsabilização da Administração Pública por encargos inadimplidos pelo contratado é restrita aos contratos de terceirização.

Em regra, o contratado é responsável pelos encargos trabalhistas, fiscais e comerciais resultantes da execução do contrato (art. 71, da Lei nº 8.666/93). Desse modo, a inadimplência não transfere à Administração Pública a responsabilidade por seu pagamento (art. 71, §1º da Lei nº 8.666/93).

Contudo, a jurisprudência é pacífica no sentido de que o citado dispositivo da Lei nº 8.666/93 não impede a responsabilização subsidiária da Administração Pública. Assim, esta poderá ser condenada pela dívida trabalhista judicialmente reconhecida, desde que tenha participado da relação processual e seja respeitado o benefício de ordem. Ou seja, após esgotadas todas as possibilidades de satisfação do débito pela empresa prestadora do serviço, com quem o trabalhador terceirizado constituiu relação de emprego.

Para melhor entendimento dos contornos dessa responsabilidade, cumpre fazer um breve resumo da evolução da temática.

Desde o ano de 1993, encontravam-se no âmbito judicial os contornos da responsabilização subsidiária do tomador de serviços. No entanto, apenas em 2000, foi estendida expressamente aos Entes Públicos a subsidiariedade da responsabilidade quanto às obrigações trabalhistas em relação aos seus trabalhadores terceirizados.

Naquela época, a Súmula 331 do Tribunal Superior do Trabalho (TST) declarava o seguinte:

> Súmula nº 331 do TST
> CONTRATO DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS. LEGALIDADE.
> [...]
> IV - O inadimplemento das obrigações trabalhistas, por parte do empregador, implica a responsabilidade subsidiária do tomador dos serviços, quanto àquelas obrigações, inclusive quanto aos órgãos da administração direta, das autarquias, das fundações públicas, das empresas públicas e das sociedades de economia mista, desde que hajam participado da relação processual e constem também do título executivo judicial (art. 71 da Lei nº 8.666, de 21.06.1993).
> (grifou-se)

A fim de garantir que a Administração Pública continuasse isenta de qualquer obrigação com relação aos trabalhadores terceirizados, foi ajuizada, no STF, em 2007, pelo Governador do Distrito Federal, a Ação Declaratória de Constitucionalidade (ADC) nº 16. Tal ação pretendia a declaração de validade do art. 71, §1° da Lei nº 8.666/93, segundo a vigente ordem constitucional, sob o fundamento de que esse dispositivo legal vinha sofrendo ampla retaliação por parte dos órgãos do Poder Judiciário, com a responsabilização da Administração Pública em relação aos débitos trabalhistas como contratante de serviço terceirizado.

A ação foi conhecida e seu mérito foi julgado procedente, por maioria do STF, e, assim, foi declarada a constitucionalidade do art. 71, §1º da Lei nº 8.666/93, com eficácia contra todos e efeito vinculante (art. 102, § 2º, da CF/88).

Entendeu-se que a mera inadimplência do contratado não pode transferir à Administração Pública a responsabilidade pelo pagamento dos encargos, muito embora a efetiva demonstração de conduta culposa na fiscalização do cumprimento das obrigações contratuais e legais possibilitaria a responsabilização do Ente Público.

Nesse contexto, para a responsabilização da Administração Pública, necessária é a prova da ilicitude, fraude, inexecução culposa, ou omissão ou imperfeição na fiscalização do contrato administrativo.

A partir disso, foi alterada, pelo TST, em maio de 2011, a redação da Súmula 331, de modo a adequá-la ao entendimento do STF. Conferiu-se nova redação ao item IV e foram inseridos os itens V e VI:

> Súmula nº 331 do TST
> CONTRATO DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS. LEGALIDADE.
> [...]
> IV - O inadimplemento das obrigações trabalhistas, por parte do empregador, implica a responsabilidade subsidiária do tomador dos serviços quanto àquelas obrigações, desde que haja participado da relação processual e conste também do título executivo judicial.

> V - Os entes integrantes da Administração Pública direta e indireta respondem subsidiariamente, nas mesmas condições do item IV, caso evidenciada a sua conduta culposa no cumprimento das obrigações da Lei n.º 8.666, de 21.06.1993, especialmente na fiscalização do cumprimento das obrigações contratuais e legais da prestadora de serviço como empregadora. A aludida responsabilidade não decorre de mero inadimplemento das obrigações trabalhistas assumidas pela empresa regularmente contratada.
> VI – A responsabilidade subsidiária do tomador de serviços abrange todas as verbas decorrentes da condenação referentes ao período da prestação laboral. (grifou-se).

Todavia, inúmeros questionamentos continuaram desaguando no STF, com alegação de violação à decisão da ADC 16/DF, devido à continuidade da transferência automática de responsabilidade ao Poder Público pela presunção de omissão fiscalizatória.

O Recurso Extraordinário (RE) 760.931/DF foi escolhido como representativo de controvérsia com repercussão geral no STF do Tema 246: Responsabilidade subsidiária da Administração Pública por encargos trabalhistas gerados pelo inadimplemento de empresa prestadora de serviço.

O instituto da repercussão geral (art. 102, § 3º, da CF/88), criado pela Emenda Constitucional 45/2014, trata-se de um requisito de admissibilidade de recursos extraordinários no STF para os casos que tenham impacto mais abrangente do que os interesses subjetivos da causa. Reconhecida a repercussão geral em um determinado processo, todos os demais recursos extraordinários que tratem do mesmo tema ficam sobrestados até a decisão de mérito do STF, que servirá de precedente.

O Plenário do STF concluiu o julgamento do RE 760.931/DF em março de 2017, sendo que, por maioria, apreciando o tema 246 de repercussão geral, conheceu-se em parte do recurso extraordinário e, na parte conhecida, a ele deu provimento.

Confirmou-se, assim, o entendimento que veda a responsabilização automática da Administração Pública, só cabendo sua condenação se houver prova inequívoca de sua conduta omissiva ou comissiva na fiscalização dos contratos.

Nesse sentido, em abril de 2017, o STF, por maioria e nos termos do voto do Ministro Luiz Fux, redator do acórdão, vencido, em parte, o Ministro Marco Aurélio Mello, fixou a seguinte tese de repercussão geral:

> O inadimplemento dos encargos trabalhistas dos empregados do contratado não transfere automaticamente ao Poder Público contratante a responsabilidade pelo seu pagamento, seja em caráter solidário ou subsidiário, nos termos do art. 71, § 1º, da Lei nº 8.666/93.

A importância da fiscalização dos contratos de terceirização restou evidenciada, pois a condenação subsidiária da Administração Pública está condicionada a

fatos e circunstâncias concretas que demonstrem a ocorrência de falha na fiscalização pelo ente público.

Conforme ratificado na decisão do RE 760.931/DF, não se admite a atribuição de responsabilidade subjetiva com base em argumentos genéricos de falha no dever de fiscalização contratual, sendo necessário comprovar a conduta supostamente irregular.

Dessa forma, uma fiscalização contratual voltada a impedir o inadimplemento trabalhista da empresa contratada que, por certo, é significativa na proteção do trabalhador e da própria dignidade da pessoa humana, assume então mais uma função: a de elidir – afastar – a responsabilidade subsidiária da Administração Pública.

A contribuição da conta vinculada na minoração dos riscos de responsabilização inerentes aos contratos de terceirização é múltipla: incentiva a adimplência da contratada, uma vez que os recursos ficam retidos e somente são liberados mediante comprovação das despesas por parte da empresa; garante os recursos financeiros para pagamento das obrigações trabalhistas, em caso de inadimplemento da contratada; e constitui conjunto probatório da efetiva fiscalização do cumprimento das obrigações trabalhistas por parte da contratada.

No entanto, a despeito dos louváveis objetivos, é preciso registrar que o alcance da conta vinculada fica limitado àqueles encargos provisionados mensalmente, o que leva à necessidade de outros controles e rotinas (ex.: garantia contratual, fiscalização documental), que, somados aos custos da própria conta vinculada, oneram a gestão e a fiscalização contratual.

3.2 Encargos trabalhistas e previdenciários provisionados na Conta Vinculada

A Constituição Federal de 1988 consolidou no ordenamento jurídico brasileiro diversos direitos e garantias aos trabalhadores, que representam verdadeiras conquistas sociais (DELGADO, 2019). O rol que forma o mínimo existencial necessário para os trabalhadores urbanos e rurais está inserido no art. 7º da CF/88. Já os direitos coletivos desses trabalhadores constam nos arts. 8º a 11 da CF/88.

Estão constitucionalmente assegurados importantes direitos, tais como: seguro-desemprego, jornada de oito horas diárias e 44 horas semanais, gozo de férias anuais e remuneradas, décimo terceiro salário, aviso prévio proporcional, licença-maternidade de 120 dias, licença-paternidade e o direito de greve. Todos eles orientados pelo princípio da dignidade da pessoa humana (art. 1º, III, da CF/88).

O montante a ser provisionado mensalmente em conta vinculada resguarda alguns desses direitos trabalhistas e é representado por percentuais incidentes sobre a remuneração dos trabalhadores a serem indicados no edital da licitação e no contrato (art. 17, I, da Resolução CNJ nº 169/2013, item 14 do Anexo XII da IN SEGES/MP 05/2017).

A garantia trazida é limitada, posto que o saldo da conta não é suficiente para resguardar outros direitos trabalhistas não incluídos no cálculo do montante mensal provisionado. Ficam de fora, por exemplo, os valores referentes ao salário, que é, sem dúvida, a maior contraprestação financeira numa relação empregatícia.

Logo, os trabalhadores ainda ficarão vulneráveis e a Administração ainda ficará sujeita a ser responsabilizada subsidiariamente, em razão do pagamento dos demais encargos.

O valor retido na conta-depósito vinculada – bloqueada para movimentação corresponderá ao somatório dos valores dos seguintes encargos (art. 4º da Resolução CNJ nº 169/2013 e item 2 do Anexo XII da IN SEGES/MP nº 05/2017):

3.2.1 13º salário

O 13º salário é um direito dos trabalhadores urbanos e rurais, assegurado também à categoria dos trabalhadores domésticos, previsto constitucionalmente (art. 7º, VIII da CF/88).

É também chamado de gratificação natalina (Lei nº 4.090/1962), pois consiste na "parcela contraprestativa paga pelo empregador ao empregado, em caráter de gratificação legal, no importe da remuneração devida em dezembro de cada ano ou no último mês contratual, caso rompido antecipadamente a dezembro o pacto" (GODINHO, 2019, p. 912).

3.2.2 Férias e 1/3 constitucional de férias

O gozo de férias anuais remuneradas com, pelo menos, um terço a mais do que o salário normal está previsto constitucionalmente aos trabalhadores urbanos e rurais (art. 7º, XVII da CF/88), incluída a categoria dos trabalhadores domésticos. As férias são definidas como um

> lapso temporal remunerado, de frequência anual, constituído de diversos dias sequenciais, em que o empregado pode sustar a prestação de serviços e sua disponibilidade perante o empregador, com o objetivo de recuperação e implementação de suas energias e de sua inserção familiar, comunitária e política (GODINHO, 2019, p. 1157).

É um período de descanso do empregado, adquirido a cada ciclo de 12 meses de contrato de trabalho, consideradas as frações de mês superiores a 14 dias. Trata-se de uma interrupção de contrato de trabalho, mas que ocorre sem prejuízo da remuneração, da contagem do tempo de serviço para todos os fins, dos depósitos do FGTS e de recolhimentos previdenciários (arts. 129 a 145, da Consolidação das Leis do Trabalho - CLT).

3.2.3 Multa sobre o FGTS e contribuição social para as rescisões sem justa causa

A multa sobre o FGTS corresponde à importância paga pelo empregador ao empregado, em se tratando de rescisão sem justa causa, no valor de 40% de todos os depósitos realizados na conta vinculada do trabalhador do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço – FGTS durante a vigência do contrato de trabalho, atualizados monetariamente e acrescidos dos respectivos juros (art. 18 da Lei 8.036/1990).

Igualmente, caso demita o empregado sem justa causa, o empregador arca com 10% sobre o montante de todos os depósitos devidos, referentes ao FGTS, durante a vigência do contrato de trabalho, acrescido das remunerações aplicáveis, a título de contribuição social (art. 1º da Lei Complementar nº 110/2001).[10]

3.2.4 Encargos previdenciários e FGTS sobre férias, 1/3 constitucional e 13º salário

As contribuições sociais destinam-se ao financiamento da seguridade social. O empregador, a empresa e a entidade a ela equiparada na forma da lei, contribuirão sobre a folha de salários e demais rendimentos do trabalho pagos ou creditados, a qualquer título, à pessoa física que lhe preste serviço, mesmo sem vínculo empregatício (art. 195, I, "a" da CF/88).

Entre os valores que compõem essa base de cálculo, serão retidos em conta vinculada os percentuais legais dos encargos previdenciários (INSS, SESI/SESC, SENAI/SENAC, INCRA, SEBRAE, SALÁRIO EDUCAÇÃO, RAT+FAP etc.) e do FGTS incidentes sobre 13º salário, férias e adicional de 1/3 constitucional de férias.

[10] Extinta, a partir de 1º/01/2020, conforme art. 24 e art. 53, §1º, inciso II da Medida Provisória nº 905 de 2019.

3.3 A nova metodologia do Pagamento pelo Fato Gerador

Com o advento da Instrução Normativa SEGES/MP nº 05/2017 e posteriormente do Decreto nº 9.507/2018, um novo procedimento, com o objetivo de resguardar o Erário, foi introduzido nas contratações de serviços contínuos com dedicação exclusiva de mão de obra, no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional. Essa demanda já era reconhecida desde as recomendações do Acórdão TCU nº 1214/2013 – Plenário.

Como alternativa à adoção da conta vinculada, que até 2017 era única e obrigatória, incluiu-se o procedimento de pagamento mediante a ocorrência do fato gerador, o chamado pagamento pelo fato gerador (art. 8º, V, alínea a, do Decreto nº 9.507/2018 e art. 18, II, da IN nº 5/2017). É admitida a adoção de apenas uma das duas ferramentas, não sendo possível a adoção simultânea de conta vinculada e de pagamento pelo fato gerador.

O início da utilização dessa nova metodologia estava condicionado à publicação de caderno de logística com orientações sobre sua operacionalização, o que ocorreu em 07 de novembro de 2018 pela SEGES, pertencente ao então MP.

Em síntese, ao adotar essa nova metodologia, a Administração passa a realizar o pagamento somente dos custos decorrentes de eventos efetivamente ocorridos.

> Essa ferramenta [Pagamento pelo Fato Gerador] nasce como uma proposta do governo federal que prioriza o pagamento pelo resultado e se preocupa com a alocação eficiente de recursos públicos, de forma que os encargos assumidos pela Administração, enquanto contratante, sejam mensurados por meio de modelos de medição de resultados mais efetivos, com fixação de parâmetros e critérios para a avaliação e melhoria da qualidade da prestação de serviços sob o regime de execução indireta. (MP, 2018b).

Os valores que serão pagos pela Administração à contratada somente na ocorrência do seu fato gerador são aqueles referentes a:

a) 13º (décimo terceiro) salário;

b) férias e 1/3 (um terço) constitucional de férias;

c) ausências legais;

d) verbas rescisórias; e

e) outros eventos futuros e incertos (ex.: auxílio maternidade e paternidade).

Assim, caso não comprovados, esses valores não serão parte integrante dos pagamentos mensais à contratada. Além disso, a não ocorrência dos fatos geradores não gera direito adquirido para a contratada das referidas verbas ao final da vigência do contrato.

O rol de encargos trabalhistas sujeitos ao pagamento pelo fato gerador é mais extenso do que o da conta vinculada. Seu objetivo é eliminar pagamentos referentes a fatos que, apesar de previstos nos custos iniciais dos contratos de terceirização, muitas vezes não ocorrem (MP, 2018b).

Dessa forma, permite-se o redimensionamento de valores a serem pagos à contratada, de modo que os recursos dos eventos programados na composição de custos, mas não efetivados, permaneçam nos cofres públicos (diferentemente da sistemática em que os recursos são depositados em conta vinculada).

A opção pela adoção do pagamento pelo fato gerador ou da conta vinculada deverá ser justificada nos órgãos da Administração Publica Federal com base na avaliação da relação custo-benefício (art. 18, §2º, da IN nº 5/2017). Apesar de não estarem estabelecidos indicadores para essa avaliação, entende-se que devem ser considerados os recursos humanos disponíveis, o histórico do mercado fornecedor quanto ao descumprimento das obrigações trabalhistas, outras possibilidades de controles e as condições específicas de cada contratação (Acórdão TCU nº 2328/2015 – Plenário).

No entanto, importa registrar que as unidades vinculadas ao CNJ ainda se sujeitam à adoção obrigatória da conta vinculada, uma vez que a Resolução CNJ nº 169/2013 não contempla a alternativa do pagamento pelo fato gerador.

3.4 Posicionamentos sobre a utilização da Conta Vinculada

Apesar das intenções pretendidas com a conta vinculada, quais sejam a proteção dos direitos dos trabalhadores e o resguardo da Administração Pública contra eventual responsabilização trabalhista, os posicionamentos quanto à sua utilização são diversos.

Enquanto o processo de operacionalização das contas vinculadas é questionado pelo TCU, a pertinência de se reter valores das empresas como garantia de pagamentos de verbas trabalhistas é defendida pela AGU. Ambos órgãos federais que orientam a atuação de tantos outros.

Ao apreciar representação do Tribunal Regional do Trabalho da 10ª Região – TRT10 acerca de possíveis irregularidades cometidas pelo Banco do Brasil S/A, o TCU

inicialmente recomendou a inclusão, nos contratos de terceirização, da obrigação de as empresas contratadas manterem, sob a administração do contratante, um fundo de reserva com depósitos mensais correspondentes aos encargos trabalhistas e previdenciários dos trabalhadores (Acórdão TCU nº 1937/2009 – 2ª Câmara).

No entanto, posteriormente, em grau de pedido de reexame interposto pela instituição bancária, tornou-se sem efeito tal recomendação. Conclui-se que a utilização da conta vinculada não tem amparo na Lei nº 8.666/1993, que impede a exigência de outra garantia contratual além das previstas naquele diploma legal; cria encargos adicionais que serão repassados pelos fornecedores a seus preços; cria necessidade de estruturação de controles adicionais na estrutura do órgão, com correspondente acréscimo de custos administrativos; e pode, eventualmente, até mesmo reforçar a responsabilidade subsidiária que a medida buscava afastar (Acórdão TCU nº 4720/2009 – 2ª Câmara[11]).

Em outra oportunidade, diante da alegação de desrespeito ao princípio constitucional da razoabilidade apresentada pela Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo (CNC), a conta vinculada foi legitimada pela AGU. Sustentou-se que se trata de um legítimo instrumento para preservar a administração pública de eventual responsabilidade subsidiária pela inadimplência da empresa contratada, em relação às obrigações trabalhistas, à vista do Enunciado nº 331, IV a VI, da Súmula do TST. (Ação Direta de Inconstitucionalidade - ADI nº 4831/DF).

No entendimento da AGU, a determinação de retenção de valores para assegurar o pagamento de verbas trabalhistas volta-se à concretização de direitos sociais do trabalhador, indo ao encontro da ideia de função social do contrato administrativo.

Assim, não haveria que se falar em violação ao princípio da razoabilidade. Pelo contrário, a AGU entendeu que, na verdade, a instituição da sistemática da conta vinculada presta a concretizar o princípio da vedação à proteção deficiente de bens jurídicos constitucionalmente tutelados, uma das facetas do princípio da proporcionalidade.

Apesar disso, o órgão consultivo recomenda que, para implementação da Conta Vinculada, a Administração deve observar se estão sendo respeitados os princípios da economicidade e da eficiência. (Nota nº 020/2011/DEAEX/CGU/AGU – JCO. Processo nº 00404.006797/2009-521).

[11] O relator do Acórdão TCU nº 4720/2009, o Ministro Aroldo Cedraz, assinalou em seu voto que "as decisões visando instituir mecanismos de controle devem-se apoiar, mesmo que subsidiariamente, na análise de custos, pois não é razoável implantar, ampliar ou manter sistemas de controle cujos custos sejam superiores aos benefícios esperados".

Outro posicionamento relevante quanto à utilização da conta vinculada foi exarado no Acórdão TCU nº 1214/2013 – Plenário, que resultou de trabalhos de um grupo de estudos composto por servidores do MP, da AGU, do TCU, do então Ministério da Previdência Social, do Ministério da Fazenda, do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo e do Ministério Público Federal, com o objetivo de apresentar proposições de melhorias nos procedimentos relativos à contratação e à execução de contratos de terceirização de serviços continuados.

Esse grupo concluiu que a utilização da conta vinculada não é indicada. Isso porque a gestão dos contratos deve ser realizada da forma menos onerosa possível para o erário; compatível com os conhecimentos dos fiscais desses contratos; com critérios estatísticos e focados em atos que tenham impactos significativos sobre o contrato e não sobre erros esporádicos no pagamento de alguma vantagem.

Por fim, o enfoque do custo-benefício na opção pela utilização da conta vinculada é destacado no Acórdão TCU nº 2328/2015 – Plenário. O órgão de controle asseverou que o uso obrigatório e indiscriminado dessa ferramenta, para todo e qualquer tipo de contrato de serviços terceirizados, traz o risco de que seja implementado um controle cujo custo não justifica o benefício produzido.

O relator Ministro Augusto Sherman narra que foi realizada reunião para colher a percepção dos gestores para fundamentar seu relatório. Em congressos de gestores de que têm participado, há diversos relatos de dificuldades para operacionalizar o controle da conta vinculada, tais como: a forma de cálculo da liberação dos valores retidos, ações judiciais relativas a outros contratos que bloqueiam os recursos depositados, ocasionando a ineficácia do dispositivo. Há também relatos de gestores que precisam alocar vários servidores exclusivamente para exercer esse tipo de fiscalização, o que demonstra, neste caso, controle excessivamente dispendioso.

Assim sendo, sugeriu-se a elaboração de estudo de avaliação de custo-benefício e de riscos relacionados à utilização da conta vinculada para que, com base nos resultados obtidos, sejam verificadas as possibilidades de manter, ou não, o procedimento e de prever a adoção de outras formas de controle.

Citam-se como alternativas a aplicação dos controles previstos no Acórdão TCU nº 1214/2013-Plenário (combinação de controles mais rígidos na seleção do fornecedor com controles mais eficientes na fiscalização) ou a contratação, com base no art. 67 da Lei nº 8.666/1993, de empresa especializada para apoiar a avaliação do cumprimento, pelas contratadas, das obrigações trabalhistas, previdenciárias e para com o FGTS.

Não obstante, como se confirma neste trabalho, a opção pela conta vinculada tem ocorrido por imposição normativa, sem qualquer avaliação prévia.

Exposto isso, nos capítulos seguintes, delineou-se um estudo de caso, no âmbito do Tribunal Regional do Trabalho da 3ª Região, com o intuito de demonstrar os impactos da controversa utilização da conta vinculada nos contratos de terceirização.

4 PERCURSO METODOLÓGICO

A falta de rigor na pesquisa de estudo de caso, conforme relatado por Yin (2001), é encarada como um dos preconceitos tradicionais em relação à utilização dessa estratégia. Assim, a determinação prévia dos procedimentos a serem observados (protocolo) contribui para aumentar a confiabilidade da pesquisa e destina-se a orientar o pesquisador ao conduzir o estudo de caso, tipicamente marcado pela adaptabilidade e pela flexibilidade.

Ciente disso, a partir do problema levantado, estabeleceram-se os objetivos gerais e específicos e delineou-se o estudo de caso a ser realizado. Nesse passo, o percurso metodológico seguido na execução deste trabalho pode ser resumido conforme abaixo:

Quadro 1 – Percurso metodológico

Problema	Como a utilização conta vinculada impacta os contratos de terceirização no âmbito da Administração Pública?		
Objetivo geral	Analisar os impactos da utilização da conta vinculada nos contratos de terceirização no âmbito do Tribunal Regional do Trabalho da 3ª Região		
Objetivos específicos	1. Compreender os objetivos da criação do instrumento da conta vinculada	2. Descrever os procedimentos operacionais de gerenciamento da conta vinculada adotados pelo Tribunal Regional do Trabalho da 3ª Região	3. Identificar os benefícios, os pontos críticos e as dificuldades decorrentes da utilização da conta vinculada
Classificação quanto aos objetivos	Pesquisa bibliográfica e documental	Pesquisa bibliográfica/ documental, Estudo de caso	Pesquisa bibliográfica/ documental, Estudo de caso
Forma de abordagem do problema	Pesquisa qualitativa, descritiva e explicativa		
Procedimentos técnicos	Observação participante, Entrevistas, Análise de conteúdo		

Fonte: Elaborado pela autora.

4.1 Delineamento da pesquisa

A pesquisa é o processo formal e sistemático de desenvolvimento do método científico, cujo objetivo é descobrir respostas para problemas mediante o emprego de procedimentos científicos (GIL, 2008).

Tendo em vista que a ciência, como modalidade de conhecimento, é resultado da articulação do lógico com o real e do teórico com o empírico (SEVERINO, 2007), propôs-se a traçar a correlação entre o referencial teórico sobre a teoria da agência e a terceirização de serviços pela Administração Pública e a visão empírica, por meio da coleta de dados sobre a conta vinculada no TRT3.

Quanto aos objetivos, a presente pesquisa classifica-se como descritivo-explicativa, na medida em que busca uma maior compreensão acerca do objeto que se investiga (GIL, 2008), ao proporcionar uma visão geral acerca da terceirização e ao descrever aspectos da operacionalização da conta vinculada no TRT3.

Ademais, a abordagem do problema é qualitativa, destinada à análise de casos concretos em suas peculiaridades locais e temporais (FLICK, 2009) e usada, neste caso, para compreender os impactos desse controle nos contratos de terceirização de serviços.

A abordagem também possui caráter indutivo, fazendo-se uso do método de procedimento monográfico, que consiste no estudo de determinados indivíduos, condições, instituições, grupos ou comunidades, com a finalidade de realizar inferências sobre o que se estuda (MARCONI; LAKATOS, 2003).

Para a realização da pesquisa, um estudo de caso único se mostrou como a opção mais interessante. Isso porque "o estudo de um caso em profundidade pode ser considerado representativo de muitos outros ou mesmo de todos os casos semelhantes" (GIL, 2008).

Logo, ao se estudar em profundidade como se dão os impactos da conta vinculada na percepção dos fiscais de contratos e das empresas terceirizadas contratadas de determinado órgão, poder-se-á traçar um panorama da utilização desse instrumento em outros contextos.

Importante destacar que não se fala em generalização dos resultados obtidos, mesmo porque essa dificuldade é inerente à pesquisa qualitativa, cujo papel se aproxima mais da transferibilidade (MOZZATO; GRZYBOVSKI, 2011).

De acordo com Yin (2001), o estudo de caso permite a preservação das características holísticas e significativas dos eventos. Desse modo, para o autor, é a estratégia

adequada quando se examina fenômenos contemporâneos dentro de seu contexto da vida real, especialmente quando os limites entre o fenômeno e o contexto não estão claramente definidos.

Assim sendo, tomou-se como objeto de estudo o Tribunal Regional do Trabalho da 3ª Região (TRT3), órgão da Justiça do Trabalho (art. 111, da CF/88). A escolha se deu, principalmente, em razão da facilidade de acesso da pesquisadora, que, desde 2016, é servidora pública da organização e atua nas rotinas atinentes aos contratos de terceirização.

Como o problema de pesquisa envolve um instrumento criado para a preservação dos direitos fundamentais dos trabalhadores e a elisão da responsabilidade da Administração Pública perante o Judiciário, entende-se também oportuna a escolha de uma organização da própria Justiça do Trabalho, na condição de órgão público que terceiriza.

Antes, porém, de iniciar os trabalhos no TRT3, foi realizado um levantamento bibliográfico e documental, com a finalidade de desenvolver fundamentações teóricas para conduzir a coleta e análise de dados (YIN, 2001). Para Marconi e Lakatos (2003), trata-se do primeiro passo de qualquer pesquisa científica.

Foi necessário identificar, categorizar e analisar a documentação indireta pertinente ao tema, que envolveu fontes primárias (pesquisa documental) e fontes secundárias (pesquisa bibliográfica), conforme abaixo:

Quadro 2 – Levantamento documental e bibliográfico

Fontes primárias	**Fontes secundárias**
• Legislação correlata; • Acórdãos do CNJ, do STF e do TCU; • Contratos celebrados entre o TRT3 e as empresas terceirizadas; • Fluxogramas de processos e procedimentos operacionais padrão referentes à gestão da conta vinculada no TRT3; • Extratos bancários das contas vinculadas administradas pelo TRT3.	• Teoria da agência: MOE (1984), EISENHARDT (1989), PRZEWORSKI (2003), TIWANA; BUSH (2007), LAMBRIGHT (2008), JENSEN; MECKLING (1976), ATTILA (2012) etc.; • Terceirização: LEIRIA (1991), GIOSA (1997), BRESSER-PEREIRA (1997), QUEIROZ (1998), GIRARDI (1999), JENSEN; STONECASH, (2005), SILVA (2016), RUSSO (2019) etc.

Fonte: Elaborado pela autora.

Os dados obtidos nessa etapa viabilizaram um entendimento mais profundo sobre a teoria da agência e a terceirização de serviços, lentes teóricas utilizadas na coleta e análise de dados, e sobre o panorama atual da gestão da conta vinculada no TRT3.

4.2 Visão geral do Tribunal Regional do Trabalho da 3ª Região

O Tribunal Regional do Trabalho da 3ª Região (TRT3) é um órgão da Justiça do Trabalho (art. 111, da CF/88), que reúne atualmente 158 varas do trabalho no âmbito do Estado de Minas Gerais, instaladas em 66 municípios e em mais dois postos avançados em Aimorés e Piumhi.[12]

São 24 Tribunais Regionais distribuídos pelo Brasil. No ano de 2019, o Regional de Minas Gerais ocupou a quarta posição em número de processos recebidos e julgados (ficando atrás apenas daqueles de Campinas, São Paulo e Rio de Janeiro).

Entre as atividades desempenhadas pela Justiça do Trabalho, elencadas no art. 114 da Constituição Federal de 1988, estão as de processamento e julgamento de ações judiciais oriundas da relação de trabalho ou que envolvam exercício do direito de greve e de ações de indenização por dano moral ou patrimonial, também decorrentes da relação de trabalho.

Em tais competências, estão abrangidas as ações judiciais decorrentes das relações de trabalho que envolvem os entes de direito público externo e da administração pública direta e indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

É certo que, para o desenvolvimento das atividades finalísticas do TRT3, são imprescindíveis atividades acessórias, tais como as de conservação, limpeza, recepção, vigilância etc.

Apesar de já ter sido ultrapassada a limitação da terceirização a essas atividades (STF - RE 958.252/MG), até o momento, a adoção da terceirização no TRT3 se restringe às atividades consideradas auxiliares, instrumentais ou acessórias.

Isso não impede que a execução orçamentária da despesa com a terceirização de mão de obra seja uma das que mais compromete o orçamento do órgão. No exercício de 2019, conforme informações da execução detalhada por natureza de despesa, disponível no Portal da Transparência do sítio do TRT3, a despesa com locação de mão de obra (natureza de despesa 339037) totalizou o valor de R$ 28.650.231,91 (vinte e oito milhões, seiscentos e

[12] Site institucional do TRT3.

cinquenta mil, duzentos e trinta e um reais e noventa e um centavos). Essa quantia representou 16% do executado no grupo de outras despesas correntes e só foi inferior às despesas com auxílio-alimentação (natureza de despesa 339046) e com outros serviços de terceiros - pessoa jurídica (natureza de despesa 339039).

Atualmente, são 8 (oito) contratos vigentes cujos objetos compreendem a prestação de serviços contínuos com dedicação exclusiva de mão de obra, com o expressivo contingente de 569 empregados terceirizados.

Registra-se que não foram identificadas as empresas contratadas a fim de preservá-las. Collis e Hussey (2005, p. 45) indicam que o pesquisador "deve oferecer a todos os participantes de sua pesquisa a oportunidade de permanecerem anônimos. Isso significa assegurar a eles que não serão identificados com quaisquer das opiniões que expressem.".

Quadro 3 – Configuração dos contratos de terceirização vigentes no TRT3

Contrato	**Empresa contratada**	**Objeto**	**Abrangência territorial (MG)**	**Quantidade de terceirizados**	**Unidade gestora**
14SR020	Empresa 1	Apoio Administrativo, Portaria e Supervisão	Belo Horizonte e Região Metropolitana; Região Noroeste, Triângulo Mineiro, Alto Paranaíba e Alto São Francisco; Região de Jequitinhonha, Vale do Rio Doce e Campo das Vertentes	195	Secretaria de Apoio Administrativo
14SR021	Empresa 2	Limpeza, Supervisão, Conservação e Copeiragem	Belo Horizonte e Região Metropolitana; Região de Jequitinhonha, Vale do Rio Doce e Campo das Vertentes	145	
15SR017		Limpeza, Conservação e Copeiragem	Região do Sul de Minas e Zona da Mata	30	
14SR022	Empresa 3	Limpeza, Conservação e Copeiragem	Região Noroeste, Triângulo Mineiro, Alto Paranaíba e Alto São Francisco	42	

Quadro 3 – Configuração dos contratos de terceirização vigentes no TRT3

(continua)

Contrato	Empresa contratada	Objeto	Abrangência territorial (MG)	Quantidade de terceirizados	Unidade gestora
14SR023	Empresa 3	Apoio Administrativo e Portaria	Região do Sul de Minas e Zona da Mata	17	Secretaria de Apoio Administrativo
16SR023		Transporte	Belo Horizonte	38	
17SR026	Empresa 4	Comunicação Social	Belo Horizonte	15	Secretaria de Comunicação Social
18SR020	Empresa 5	Vigilância Armada	Todo o Estado de MG	87	Secretaria de Segurança
			Total	**569**[13]	

Fonte: Elaborado pela autora, com base nas informações constantes no Portal da Transparência do sítio do TRT3.

A gestão e a fiscalização dos contratos celebrados no âmbito do TRT3 são regulamentadas pela Instrução Normativa TRT3/Gabinete da Presidência (GP) nº 07/2013 (Anexo B). Além de um guia de fiscalização em seu Anexo Único, esse normativo interno prevê a abertura de conta-depósito vinculada nos contratos de prestação de serviços terceirizados nas dependências do órgão.

Por essa razão, o instrumento da conta vinculada está previsto em todos os contratos vigentes no TRT3. No entanto, para fins de análise, o escopo desta pesquisa restringiu-se a apenas 5 (cinco) contratos, quais sejam: 14SR020, 14SR021, 16SR023, 17SR026 e 18SR020. De agora em diante, referenciados, respectivamente como Contrato 1, Contrato 2, Contrato 3, Contrato 4 e Contrato 5.

Os contratos analisados contemplam 480 trabalhadores terceirizados (84% do quantitativo total do órgão), pertencentes a diversas categorias profissionais, mas todos com postos de trabalho implantados em Belo Horizonte, o que contribui para a comparabilidade dos resultados encontrados.

A escolha objetivou contemplar diferentes empresas contratadas (Empresas 1, 2, 3, 4 e 5), diferentes objetos contratuais (apoio administrativo, portaria e recepção; limpeza, conservação e copeiragem; transporte; comunicação social e vigilância armada) e diferentes

[13] Considerando o quantitativo inicial em cada contrato, totalizariam 771 terceirizados prestando serviços no TRT3.

unidades gestoras (Secretaria de Apoio Administrativo, Secretaria de Comunicação Social e Secretaria de Segurança).

Outrossim, o tempo de vigência dos contratos denotam um vínculo prolongado entre o órgão e as empresas terceirizadas e, com isso, um considerável tempo sob os impactos da conta vinculada.

Quadro 4 – Contratos de terceirização do TRT3 analisados

Contrato	**Empresa contratada**	**Categorias profissionais**	**Tempo de Vigência**	**Valor anual**	**Unidade gestora**
Contrato 1	Empresa 1	Ascensorista, Auxiliar Operador de Carga, Contínuo, Encarregado, Porteiro, Recepcionista e Supervisor	Mais de 60 meses*	R$ 9.710.570,02	Secretaria de Apoio Administrativo
Contrato 2	Empresa 2	Copeiro, Encarregado, Garçom, Servente	Mais de 60 meses*	R$ 7.082.084,18	
Contrato 3	Empresa 3	Manobrista, Motorista e Supervisor	39 meses	R$ 2.658.587,76	
Contrato 4	Empresa 4	Editor de videotape, Operador de Áudio, Operador de Câmera e Técnico de vídeo	31 meses	R$ 1.273.343,94	Secretaria de Comunicação Social
Contrato 5	Empresa 5	Vigilante	15 meses**	R$ 5.748.972,72	Secretaria de Segurança

* Prorrogação excepcional da vigência contratual (art. 57, §4º, da Lei nº 8.666/93).

** A Empresa 5 já manteve vínculo com o TRT3 em contratação anterior por mais de 50 meses.

Fonte: Elaborado pela autora, com base nas informações constantes no Portal da Transparência do sítio do TRT3.

Por fim, é importante destacar que na estrutura do TRT3 há outra unidade que atua diretamente no gerenciamento da conta vinculada, a Secretaria de Liquidação e Pagamento de Despesas (SELPD), mais especificamente a Seção de Liquidação de Despesas

de Serviços Terceirizados (SLSTE), vinculadas à Diretoria de Orçamento e Finanças (DOF) do órgão.[14]

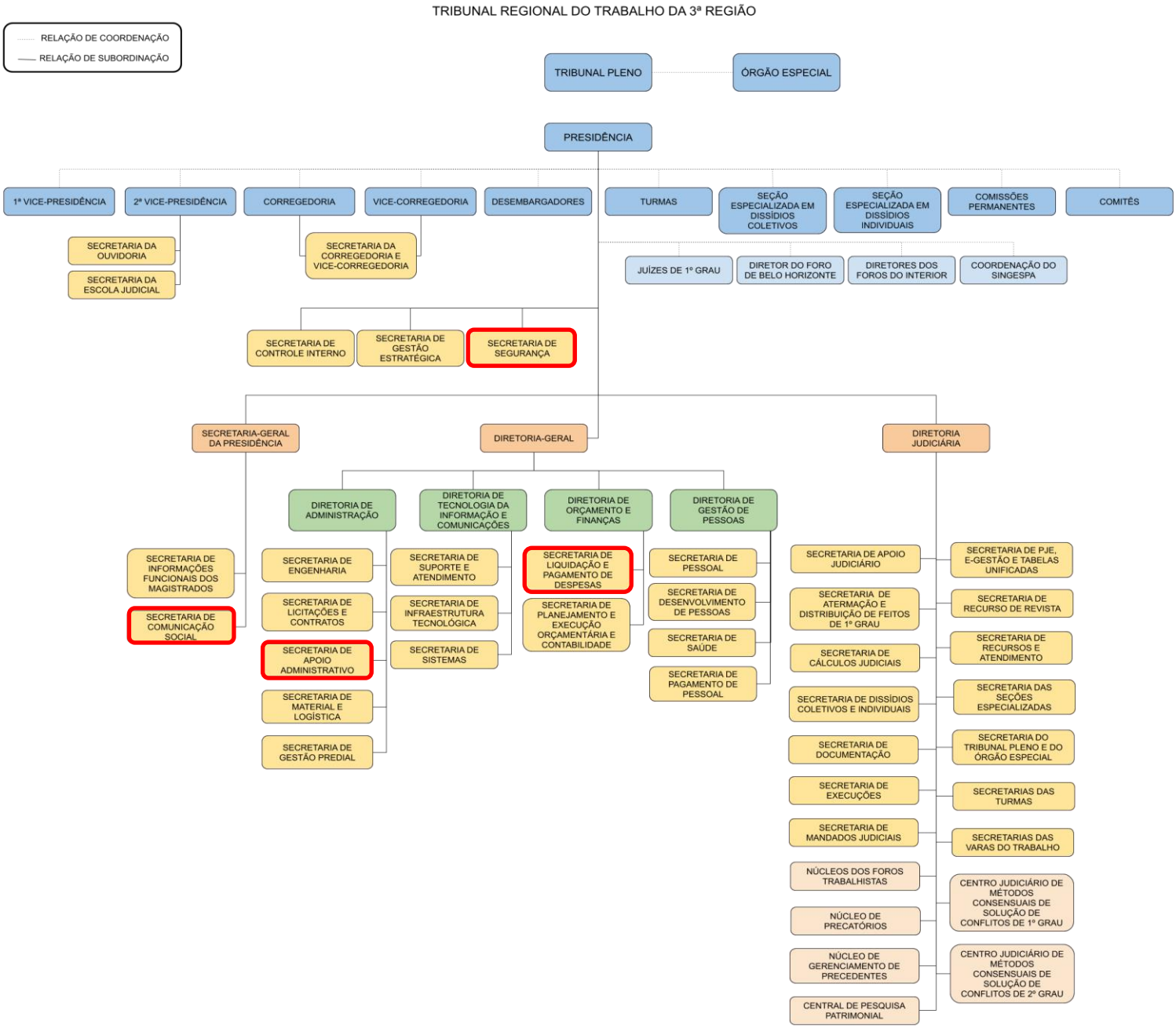
Juntamente com as unidades gestoras, a SELPD participa do processo de retenção e liberação de valores da conta vinculada, no que se refere à conferência da documentação e dos valores apresentados pelas empresas contratadas.

É nessa unidade onde se encontra lotada a autora, como Chefe da Seção de Liquidação de Despesas de Serviços Terceirizados, o que possibilitou o acesso a informações internas pertinentes à pesquisa.

Exposto isso, tem-se que a operacionalização da conta vinculada permeia diversas unidades, espalhadas pela estrutura do TRT3, conforme assinalado no organograma.

[14] Incumbe à DOF acompanhar, controlar e conferir os cálculos efetuados pela unidade gestora, confirmar os valores e a documentação apresentada, além de verificar movimentações da conta-depósito vinculada- bloqueada para movimentação. (art. 23 da Instrução Normativa TRT3/GP nº 07/2013). Observa-se que o normativo interno do órgão optou por fazer referência à unidade com maior posição hierárquica.

Figura 4 – Organograma do Tribunal Regional da 3ª Região



Fonte: Site institucional do TRT3.

Todas essas especificidades do TRT3, abordadas nessa visão geral, foram determinantes para direcionar as escolhas metodológicas na coleta e na análise dos achados.

4.3 Coleta e análise de dados

A coleta de dados consiste na etapa de produção de documentação direta sobre o tema, por meio de uma pesquisa de campo, com levantamento de dados no próprio local onde os fenômenos ocorrem (LAKATOS; MARCONI, 2003).

Considerando o fato de a pesquisadora estar envolvida na temática como servidora na organização analisada, os dados básicos foram obtidos por meio de uma observação participante (CRESWELL, 2013).

Para complementar a coleta, optou-se pela realização de entrevistas estruturadas, compostas por questões abertas que foram submetidas com o objetivo de analisar como a conta vinculada impacta os contratos de terceirização no TRT3.

Segundo Yin (2001), as entrevistas são uma das mais importantes fontes de informação para um estudo de caso, pois os informantes trazem interpretações essenciais de situações que geralmente envolvem questões humanas.

A aplicação de questionários também era possível. Inclusive, foi utilizado como inspiração o roteiro adotado em Lopes (2018), em que se buscou aplicar na gestão da conta vinculada dos contratos de terceirização da Universidade Federal de Goiás – UFG um modelo de avaliação de desempenho, inspirado na Teoria do *Stakeholder* e no *Performance Prism*.

No entanto, entendeu-se que oportunizar a cada respondente a elaboração livre das suas respostas traria melhores resultados para a análise qualitativa pretendida. Até mesmo, reconhece-se que os resultados encontrados extrapolam as ideias iniciais que inspiraram a pesquisa.

Os sujeitos de pesquisa são aqueles dos quais são obtidos os dados de que se necessita (VERGARA, 2005). Logo, a determinação dos respondentes se baseou naqueles envolvidos na problemática identificada e, a partir disso, naqueles que poderiam contribuir para a consecução dos objetivos da pesquisa.

A coleta da percepção não só da Administração Pública, mas também das empresas terceirizadas contratadas permitiu averiguar se os custos e os benefícios da conta vinculada são observados de maneira uniforme nos dois lados da relação contratual. Ou ainda se os riscos que justificam a conta vinculada para a Administração Pública de fato são factíveis para o mercado.

Quanto à percepção da Administração Pública sobre os impactos da conta vinculada, há 4 (quatro) unidades no TRT3 envolvidas: a Secretaria de Liquidação e

Pagamento de Despesas (SELPD), a Secretaria de Apoio Administrativo (SEAA), a Secretaria de Comunicação Social (SECOM) e a Secretaria de Segurança (SEG).

As observações diretas da autora no seu ambiente de trabalho foram suficientes para suprir a contribuição da SELPD. Logo, as entrevistas focaram nas demais unidades, todas gestoras dos contratos analisados.

Entre os gestores e os fiscais de contratos (setoriais, técnicos e administrativos), o acompanhamento dos aspectos administrativos da execução dos serviços nos contratos com regime de dedicação exclusiva de mão de obra quanto às obrigações previdenciárias, fiscais e trabalhistas, bem como quanto às providências tempestivas nos casos de inadimplemento, compete à fiscalização administrativa (art. 40, III, da IN nº 05/2017).

Dessa forma, a entrevista foi aplicada aos fiscais administrativos de cada unidade (SEAA, SECOM e SEG).

Já quanto à percepção das empresas terceirizadas contratadas sobre os impactos da conta vinculada, selecionou-se um empregado de cada empresa contratada, identificado como responsável pelas rotinas referentes ao instrumento.

Isso porque poderia ser frustrada a coleta dos dados a partir dos proprietários ou dos prepostos das empresas, que ou desconhecem ou conhecem superficialmente a conta vinculada. Para apurar seus benefícios e pontos críticos, a melhor opção foi entrevistar aqueles que atuam com ela diretamente e diariamente. No entanto, necessário ponderar que os as respostas obtidas não representam necessariamente a visão geral da empresa.

Considerando os objetivos da pesquisa e a amostra selecionada, foram elaborados dois roteiros de entrevista (Apêndices A e B) - um aplicado aos fiscais de contrato e outro aos empregados das contratadas. As perguntas foram construídas a partir do referencial teórico e das observações diretas da autora no seu ambiente de trabalho, o que tornou desnecessária sua validação em um pré-teste.

Inicialmente, os respondentes foram abordados pessoalmente e/ou via telefone, momento no qual foram esclarecidos os objetivos da pesquisa e outros aspectos gerais. Essas informações também compuseram a parte introdutória do roteiro, que foi encaminhado a todos por correio eletrônico.

Destacou-se que a pesquisa se prestaria para fins acadêmicos, de modo que o contato não fosse tido como vinculado às atividades da autora no TRT3. Nesse sentido, tomou-se o cuidado de não se utilizar o e-mail profissional.

Todas as respostas foram recebidas por email entre os meses de outubro e novembro de 2019. Em alguns casos, foi realizado contato telefônico para colher informações adicionais ou obter esclarecimentos.

Apenas uma entrevista planejada não conseguiu ser concluída. Apesar de várias abordagens realizadas, o fiscal administrativo do Contrato 5 justificou a inviabilidade da sua participação com o volume de serviço na sua unidade no final do exercício de 2019.

Seguem, abaixo, informações sobre a data de realização das entrevistas:

Quadro 5 – Entrevistas realizadas

Contratos / **Entrevistado**	**Contrato 1**	**Contrato 2**	**Contrato 3**	**Contrato 4**	**Contrato 5**
Fiscal administrativo	Realizada em 07/10/2019		Realizada em 06/11/2019	Realizada em 08/10/2019	Não realizada
Empregado da empresa terceirizada	Realizada em 14/10/2019	Realizada em 18/10/2019	Realizada em 29/10/2019	Realizada em 13/11/2019	Realizada em 26/11/2019

Fonte: Elaborado pela autora.

Finalizada a realização das entrevistas, as respostas foram tabuladas para facilitar a análise e a interpretação dos dados coletados.

Yin (2001) ressalta a importância de se possuir uma estratégia geral que ajude o pesquisador na fase analítica da pesquisa, tida por ele como o estágio mais difícil de ser atingido ao realizar estudos de casos.

Na verdade, pode-se dizer que não há uma única maneira de fazer a manipulação qualitativa dos dados durante a análise (GIL, 2008), mas se deve ter cuidado para evitar resultados tendenciosos. Neste caso, foi ainda não importante o afastamento da autora de suas convicções concebidas ao longo da sua atuação profissional.

Assim, os dados coletados a partir das entrevistas passaram por uma análise de conteúdo, de modo a corroborar empiricamente outros dados obtidos no levantamento documental e bibliográfico realizado inicialmente. A pertinência dessa técnica às pesquisas qualitativas no campo da administração foi bem retratada por Mozzato e Grzybovski (2011).

Em síntese, a análise de conteúdo visa a manipular as mensagens (conteúdo e expressão desse conteúdo), para evidenciar os indicadores que permitam inferir sobre outra realidade além da mensagem (BARDIN, 2011).

A organização dessa análise no presente trabalho compreendeu as três etapas apresentadas por Bardin (2011): pré-análise, exploração do material e tratamento dos resultados.

Na fase inicial, foi realizada a leitura e a organização do material. As respostas das entrevistas foram tabuladas por categoria de entrevistado em colunas de planilha eletrônica a fim de facilitar a comparação. Após, no momento de exploração, os dados foram analisados sistematicamente, selecionados e agregados. Foram destacadas as divergências e as convergências entre as percepções. Por fim, os resultados foram sintetizados e submetidos a inferências e a interpretações em cotejo com as fundamentações teóricas examinadas.

Conforme ressaltado por Colbari (2014, p. 257), a análise de conteúdo é "uma ferramenta de pesquisa que possibilita compreender e explicar opiniões, condutas, ações (individuais e sociais), apreendidas em um contexto de dados, textuais e/ou simbólicos".

Consolidados os procedimentos metodológicos, juntamente com o referencial teórico e os conhecimentos acumulados pela autora, foi possível conceder aos dados um sentido mais amplo, por meio da sua interpretação (GIL, 2008).

A articulação da documentação analisada com a percepção dos fiscais administrativos e das empresas terceirizadas contratadas no TRT3 mostrou-se apropriada para apoiar as considerações finais acerca dos impactos da conta vinculada nos contratos de terceirização de serviços.

Antes disso, cabe entender o gerenciamento da conta vinculada no TRT3 e analisar os principais impactos decorrentes da sua utilização identificados no estudo de caso desenvolvido.

5 O GERENCIAMENTO DA CONTA VINCULADA NO TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 3ª REGIÃO (TRT3)

Para melhor compreensão dos impactos da conta vinculada identificados pelos fiscais de contratos e pelas empresas terceirizadas contratadas, far-se-á uma breve exposição dos procedimentos operacionais de gerenciamento da conta vinculada no TRT3.

Importante destacar que as práticas expostas observam a disciplina da Resolução CNJ nº 169/2013, em cotejo com a Instrução Normativa TRT3/GP nº 07/2013 (Anexo B) e os fluxogramas internamente validados no órgão objeto de estudo.

5.1 Regras de abertura da Conta Vinculada

Para possibilitar a abertura da conta vinculada, previamente, é necessário que o órgão ou entidade contratante celebre um Termo/Acordo de Cooperação Técnica com uma instituição bancária (art. 5º, da Resolução CNJ nº 169/2013). Exige-se que o acordo seja firmado com um banco público oficial (Banco do Brasil ou Caixa Econômica Federal).

Desde 2016, o TRT3 mantém o Acordo n. 16CN026 com a Caixa Econômica Federal – CEF (Anexo D), cujas regras têm aplicação subsidiária àquelas da Resolução CNJ n° 169/2013. Antes disso, a operacionalização da conta vinculada também era realizada junto à CEF, conforme Acordo n. 12CN025, celebrado em 2012, sob a égide da Resolução CNJ n° 98/2009, já revogada.

Não há restrição à celebração de acordo com mais de uma instituição bancária. Inclusive, a possibilidade de abertura de conta vinculada no Banco do Brasil – BB é pleito de mais de uma contratada no TRT3, sob a justificativa de que já possuem relacionamento com esse banco e que, com a existência de maior saldo em seu nome, benefícios lhe poderiam ser ofertados.

No entanto, as tratativas entre TRT3 e BB para celebração de um acordo com essa finalidade foram infrutíferas e não foi possível avançar nas negociações, em razão da impossibilidade de um acordo sobre a temática. Diante disso, abandonou-se a ideia, mesmo porque com o fluxo intenso de retenções e liberações de valores da conta vinculada, é fundamental que a relação entre órgão contratante e banco oficial seja fácil e descomplicada.

Com o acordo celebrado e vigente, já é possível abrir uma conta vinculada a cada contratação específica, desde que a sua utilização tenha sido prevista em edital. Essa

publicidade tem o objetivo de proporcionar isonomia ao processo seletivo, com regras uniformes a todos os partícipes (MP, 2018a), que podem, assim, compor seus custos já cientes da restrição financeira imposta.

Após a assinatura do contrato de prestação de serviços terceirizados pelo TRT3, a Secretaria de Liquidação e Pagamento de Despesas (SELPD) é responsável por solicitar à CEF a abertura de conta vinculada, no nome da empresa contratada, e por comunicar a empresa para comparecer, no prazo de 20 dias corridos, na agência bancária indicada e assinar o contrato de abertura da conta.

Caso a empresa não observe o prazo para assinar os documentos de abertura da conta vinculada, estará sujeita à sanção prevista no edital (art. 17, IX, da Resolução CNJ n° 169/2013).

Nessa ocasião, são fornecidos ao banco pela empresa os documentos indicados e autorizados, em caráter irrevogável e irretratável, o acesso irrestrito do TRT3 aos saldos e aos extratos e a vinculação da movimentação dos valores depositados mediante autorização do órgão contratante.

A CEF então comunica ao TRT3 os dados bancários da conta vinculada aberta, que está pronta para receber os depósitos mensais das rubricas trabalhistas.

5.2 Retenção de valores e depósito na Conta Vinculada

Mensalmente, por ocasião dos pagamentos devidos às contratadas, pelos serviços prestados com dedicação exclusiva de mão de obra, são destacadas as rubricas de encargos trabalhistas, relativas a férias, 1/3 constitucional, 13º salário e multa do FGTS por dispensa sem justa causa, bem como a incidência dos encargos previdenciários e FGTS (INSS, SESI / SESC / SENAI / SENAC / INCRA / SALÁRIOEDUCAÇÃO / FGTS / RAT+FAP / SEBRAE etc) sobre férias, 1/3 constitucional e 13º salário e depositadas na conta-depósito vinculada – bloqueada para movimentação (art. 1º, da Resolução CNJ n° 169/2013).

Os depósitos são efetuados sem prejuízo da retenção, na fonte, da tributação sujeita às alíquotas específicas previstas na legislação própria.

O montante mensal depositado será igual ao somatório dos valores das citadas rubricas, que correspondem a percentuais incidentes sobre a remuneração.

A Resolução CNJ n° 169/2013 apenas estabelece que, no edital de licitação e no contrato, devem constar os percentuais das rubricas (art. 17, I, da Resolução CNJ n° 169/2013).

Assim sendo, as unidades jurisdicionadas ao CNJ carecem de um padrão de percentuais para contingenciamento de valores em conta vinculada. Há órgãos que, em busca de uma padronização, decidiram normatizar internamente os percentuais a serem aplicados (vide a Instrução Normativa nº 1/2016, válida no âmbito do Conselho e da Justiça Federal de primeiro e segundo graus, e a Instrução Normativa nº 13/2017, aplicável no Superior Tribunal de Justiça).

No TRT3, cada unidade demandante é responsável pela definição dos percentuais de retenção a serem utilizados quando da elaboração do termo de referência que compõe o edital de contratação de serviços terceirizados.[15]

Percebe-se que há certa discricionariedade nessa definição, que, sem normatização interna, fica sujeita ao crivo de quem elabora o termo de referência.

Muito por isso, os percentuais praticados nos contratos analisados não são uniformes e, quase em sua totalidade, não estavam indicados previamente no edital. Quando não estabelecidos, os percentuais correspondem àqueles que constaram na proposta vencedora do certame.

Quadro 6 – Percentuais de retenção em conta vinculada praticados

Contratos	**Contrato 1**	**Contrato 2**	**Contrato 3**	**Contrato 4**	**Contrato 5**
Percentuais estabelecidos em edital?	Não	Não	Não	Não	Sim
% 13º salário	9,09%	8,93%	8,33%	9,09%	9,09%
% Férias	9,09%	8,33%	12,10%	9,09%	12,10%
% 1/3 de férias	3,03%	2,98%		3,03%	
% Multa sobre FGTS e contribuição social	4,86%	4,37%	10%	4,17%	5%
% Encargos previdenciários e FGTS[16]	7,65%	7,45%	7,51%	7,49%	7,81%

Fonte: Elaborado pela autora.

[15] Incumbe à unidade gestora do contrato definir e verificar os percentuais das rubricas de férias, 1/3 constitucional, 13º salário e multa do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) por dispensa sem justa causa, bem como a incidência dos encargos previdenciários e FGTS sobre férias, 1/3 constitucional e 13º salário, indicados no edital de licitação e no contrato. (art. 22 da Instrução Normativa TRT3/GP nº 07/2013).

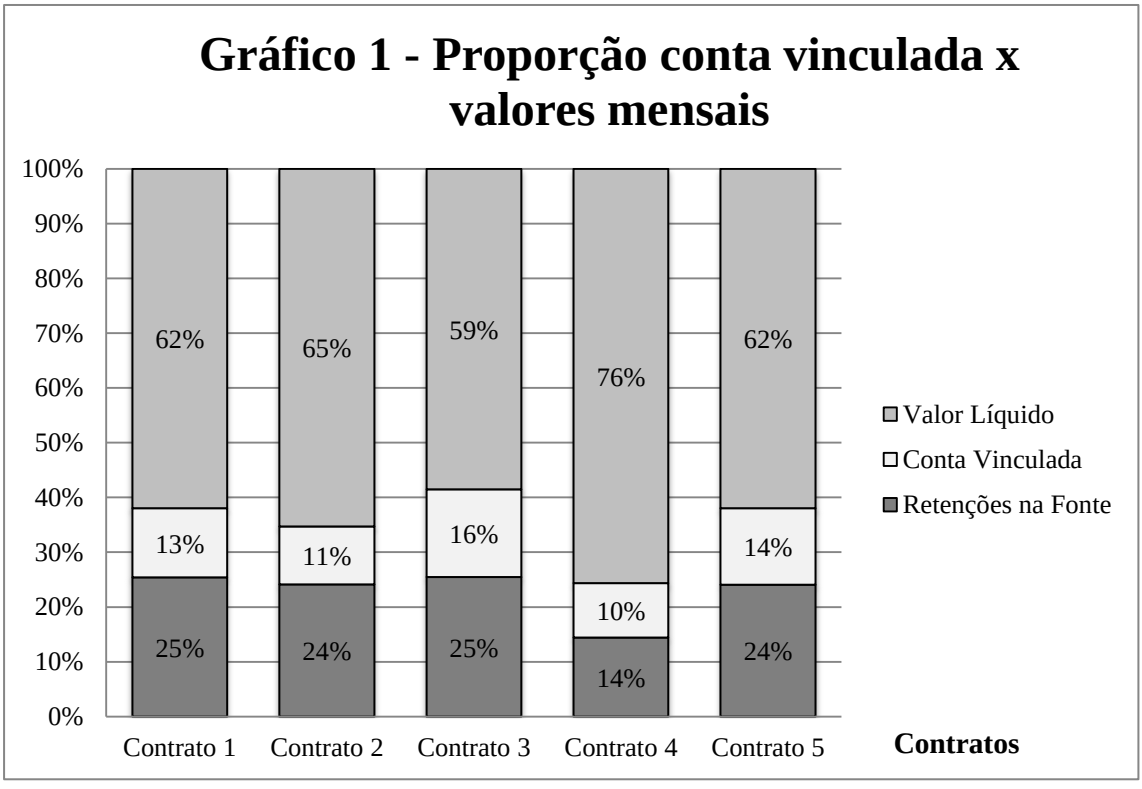
[16] A variação no percentual de encargos previdenciários e FGTS também decorre do enquadramento tributário de cada empresa.

Esses percentuais incidem sobre a remuneração de cada empregado terceirizado que participa da execução contratual. Logo, a conferência dos corretos percentuais aplicados e da remuneração sobre a qual vão incidir passa a ser uma tarefa importante (e dispendiosa) no momento da retenção dos valores para depósito na conta vinculada. Atualmente, essa atividade no TRT3 é desempenhada pela SELPD.

Os valores são depositados em conta vinculada por meio de lançamento, com o código DOB035 – Retenção de depósitos sobre fornecedores, no Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal – SIAFI.

Ao final, tem-se que os valores provisionados em conta vinculada representam considerável fatia da contraprestação recebida pela empresa pela prestação de serviços no órgão.

É possível avaliar abaixo a proporção dos valores retidos mensalmente e depositados na conta vinculada em relação ao valor bruto mensal devido às contratadas, que ainda sofre desconto das retenções na fonte de tributos federais (INSS, IR, PIS, COFINS, CSLL) e de tributo municipal (ISSQN).



Fonte: Elaborado pela autora.

Com isso, o saldo das contas vinculadas vai crescendo mês a mês. Conforme extratos bancários de Dezembro/2019, apenas quanto aos cinco contratos analisados o TRT3 totaliza o elevado valor de R$ 9.084.376,48 (nove milhões, oitenta e quatro mil, trezentos e setenta e seis reais e quarenta e oito centavos), retido sob a eleita justificativa de assegurar a satisfação dos direitos trabalhistas dos seus empregados terceirizados e, por via oblíqua, resguardá-lo contra eventual responsabilidade subsidiária.

Tabela 2 – Saldo atual das contas vinculadas dos contratos analisados em 31/12/2019

Contratos	**Saldo Conta Vinculada em 31/12/2019**
Contrato 1	R$ 3.877.331,67
Contrato 2	R$ 3.169.975,53
Contrato 3	R$ 959.885,73
Contrato 4	R$ 133.242,70
Contrato 5	R$ 943.940,85
Total	**R$ 9.084.376,48**

Fonte: Extratos mensais das contas vinculadas extraídos do site da Caixa.

Encerrado cada mês, são retirados extratos bancários por meio do sistema "GOVCONTA Caixa" e realizada conciliação bancária do saldo atualizado. Os recursos da conta vinculada ficam retidos até que haja solicitação de movimentação e de resgate de valores pelas empresas, conforme se verá no tópico a seguir.

Para minorar a perda do valor econômico desse dinheiro que fica parado, é previsto um indexador para correção do saldo retido.

Os saldos das contas vinculadas abertas na vigência do Convênio n. 12CN025 continuam sendo remunerados pelo CDB FLEX - Certificado de Depósito Bancário, que é um título de renda fixa, nominativo, com condição de pagamento de data pré-estabelecida, acrescidos de rendimentos, e emitidos pela CEF, sendo remunerados mensalmente pela taxa equivalente a 95% do CDB. Entre os contratos analisados, é o caso apenas das contas vinculadas dos Contratos 1 e 2.

Já o atual Acordo de Cooperação Técnica n. 16CN026, entre CEF e TRT3, prevê que os saldos das contas vinculadas serão remunerados pelo índice de correção da poupança *pro rata die*. Essa é a regra que se aplica aos Contratos 3, 4 e 5.

Há queixa das empresas contratadas no sentido de que há diversos outros índices remuneratórios disponíveis no mercado com maior rentabilidade que a variação da poupança.

Por sua vez, o CNJ já se posicionou no sentido que a utilização de índice diverso da poupança implicaria aplicações de mercado, sujeitas a riscos externos e essencialmente imprevisíveis, cujas características e prazos de carência não se amoldam ao fundamento instituidor da conta vinculada. (Consulta CNJ nº 0003743-86.2016.2.00.0000).

À época da celebração do atual acordo de cooperação técnica com a CEF, houve negociação para majoração do índice remuneratório das contas vinculadas dos contratos de terceirização no TRT3, mas não se obteve êxito.

Entende-se que a escolha de um índice remuneratório de maior rentabilidade opera em favor do interesse público do TRT3, bem assim do interesse coletivo dos empregados, na medida em que maximiza os efeitos do controle implementado. É possível e recomendada, pois, uma nova tentativa de negociação, ao final da vigência de 60 meses do Acordo de Cooperação Técnica n. 16CN026.

5.3 Resgate e movimentação de valores da Conta Vinculada

A liberação de valores da conta vinculada é realizada mediante solicitação da empresa contratada e posterior autorização do TRT3.

Os valores retidos poderão ser liberados com a comprovação de ocorrência de encargos trabalhistas dos empregados vinculados ao contrato com o órgão, quando da ocorrência de 13º salário, férias, 1/3 de férias, bem como quando da dispensa do empregado vinculado ao contrato ou ainda quando do pagamento das verbas rescisórias ao final da vigência do contrato (MP, 2018a).

No âmbito dos órgãos regidos pela Resolução CNJ nº 169/2013 (que é o caso do TRT3), poderá ser solicitada autorização para resgate (art. 12, I, da Resolução CNJ nº 169/2013) ou movimentação (art. 12, II, da Resolução CNJ nº 169/2013) de valores da conta vinculada, em relação aos empregados que comprovadamente atuam ou atuaram na execução do contrato.

Para resgatar os recursos da conta vinculada perante o TRT3, a empresa deve comprovar a alocação do empregado na prestação dos serviços contratados e apresentar os documentos comprobatórios de que efetivamente pagou a cada empregado as verbas

trabalhistas e previdenciárias referentes às rubricas retidas (art. 24, da Instrução Normativa TRT3/GP nº 07/2013).

A depender do evento trabalhista, são esses os documentos a serem analisados:

Quadro 7 – Documentação exigida para resgate de valores da conta vinculada

Evento Trabalhista	**Férias e 1/3 constitucional**	**13º salário**	**Rescisão**
Documentos para resgate de valores da conta vinculada	• Aviso-prévio de férias; • Recibo de férias assinado pelo empregado; • Comprovante bancário do depósito efetuado na conta bancária do empregado; • Comprovante de recolhimento do INSS; • Comprovante de recolhimento do FGTS.	• Folha de pagamento do 13º salário (1ª e 2ª parcelas, quando for o caso); • Comprovante bancário do depósito efetuado na conta bancária do empregado • Comprovante de recolhimento do INSS; • Comprovante de recolhimento do FGTS; • Relação dos Trabalhadores - RET do arquivo SEFIP – 13º salário.	• Termo de rescisão de contrato de trabalho (TRCT), devidamente homologado pelo Sindicato, quando o vínculo de trabalho for superior a 1 ano; • Comprovante bancário do depósito efetuado na conta bancária do empregado relativo ao valor líquido do TRCT; • Comprovante de recolhimento do INSS; • Comprovante de recolhimento do FGTS; • Comprovante de depósito da Multa do FGTS, quando for o caso.

Fonte: Elaborado pela autora, a partir dos procedimentos operacionais padrão publicados pelo TRT3.

O rol de documentos exigidos é extenso, ainda mais ao se considerar que são 569 terceirizados alocados, e sua conferência, por apenas 15 servidores do TRT3 (10 nas unidades gestoras e 5 na SELPD), envolve regras dispersas em várias legislações e nos entendimentos firmados pelo TCU.

Considerando que as férias (incluído o 1/3 constitucional) e o 13º salário são direitos trabalhistas com frequência anual e obrigatória, no mínimo, totalizam-se 5.690 (cinco mil, seiscentos e noventa) documentos a serem analisados em cada ano. Como se não bastasse, em cada documento é realizada a conferência de inúmeros dados.

Além disso, o TRT3 exige que as solicitações sejam acompanhadas de planilha contendo os valores despendidos e a discriminação dos montantes de cada rubrica, referentes a cada empregado, bem como das informações relativas às datas de admissão, de disponibilização ao Contratante, de aquisição e de fruição do direito.

Todos os documentos e as informações apresentadas em planilha são conferidos incialmente pelas unidades gestoras, que instruem um processo administrativo eletrônico no sistema e-PAD[17] e submetem à análise técnica da SLSTE/SELPD no que se refere aos cálculos trabalhistas. Caso sejam encontradas inconsistências impeditivas à continuidade da análise, estas são relatadas formalmente por Comunicação Interna à unidade gestora.

Não havendo inconsistências, após a confirmação do pagamento das verbas trabalhistas retidas, a SELPD lavra certidão narrando a análise concluída e encaminha ofício à CEF autorizando o resgate dos valores para a empresa. Tudo isso no prazo máximo de 10 (dez) dias úteis, a contar da data da apresentação dos documentos comprobatórios (art. 24, §2º, da Instrução Normativa TRT3/GP nº 07/2013).

Já a movimentação de recursos da conta vinculada (art. 25, da Instrução Normativa TRT3/GP nº 07/2013) ocorre diretamente para a conta-corrente dos empregados alocados na execução do contrato, desde que para o pagamento de verbas trabalhistas que estejam contempladas nas mesmas rubricas retidas.

O TRT3 confere os valores devidos aos empregados, mediante análise dos seguintes documentos:

[17] O Sistema e-PAD é o sistema de protocolo e processo administrativo eletrônico utilizado no âmbito do TRT3, instituído pela Instrução Normativa GP/DG n. 8, de 4 de dezembro de 2013.

Quadro 8 – Documentação exigida para movimentação de valores da conta vinculada

Evento Trabalhista	**Férias e 1/3 constitucional**	**13º salário**	**Rescisão**
Documentos para movimentação de valores da conta vinculada	• Aviso-prévio de férias; • Espelho da folha de pagamento da competência do gozo das férias.	• Espelho da folha de pagamento do 13º salário.	• Termo de rescisão de contrato de trabalho (TRCT); • Comprovante de recolhimento do INSS do empregado; • Comprovante de recolhimento do FGTS; • Comprovante de depósito da Multa do FGTS, quando for o caso.

Fonte: Elaborado pela autora, a partir dos procedimentos operacionais padrão publicados pelo TRT3.

Igualmente, exige-se a apresentação de planilha discriminativa, por rubrica, dos valores a serem movimentados para cada empregado.

Não há indicação de prazo para a análise desses documentos, no entanto devem ser observados os prazos legalmente fixados para o pagamento de verbas trabalhistas, das contribuições previdenciárias e do depósito do FGTS.

Uma vez certificada a ocorrência da obrigação trabalhista e previdenciária, é lavrada certidão e expedida autorização à CEF para movimentação dos valores devidos diretamente aos empregados.

Para tanto, é necessário que a empresa informe corretamente o número e o nome do banco, a agência e a conta bancária de cada empregado. Caso contrário, o crédito do direito trabalhista não conseguirá ser efetuado dentro do prazo e sofrerá a incidência das penalidades legais em razão do atraso.

Requer-se ainda que a CEF, no prazo de 10 (dez) dias úteis, contados da data da transferência dos valores para a conta-corrente dos empregados, apresente os respectivos

comprovantes de depósitos para fins de quitação, a serem encaminhados à empresa (art. 25, parágrafo único, da Instrução Normativa TRT3/GP nº 07/2013).

Apesar da menor quantidade de documentos exigidos, a opção pela movimentação de valores da conta vinculada decerto traz maior responsabilidade para os servidores responsáveis pela análise, uma vez que, além de exigir profundo conhecimento de cálculos trabalhistas, torna o órgão responsável pela correta quitação das obrigações trabalhistas a cargo da empresa contratada. Desse modo, tal prática pode até mesmo reforçar a possibilidade de responsabilização da Administração Pública perante o Judiciário.

5.4 Liberação do saldo remanescente da Conta Vinculada

É possível que, após os resgates e as movimentações de valores, durante a vigência do contrato de prestação de serviços, ainda haja saldo remanescente na conta-depósito vinculada.

Em sendo esse o caso, o TRT3 segue a disciplina da Resolução CNJ nº 169/2013, conforme a qual o saldo deverá ser utilizado pela contratada para pagamento aos empregados que permanecerem no quadro de pessoal da contratada à medida que ocorrerem os fatos geradores das verbas trabalhistas contingenciadas, observada a proporcionalidade do tempo em que o empregado esteve alocado na prestação dos serviços por força contratual (art. 14, § 3º, da Resolução CNJ nº 169/2013).

A regra sobre o que fazer quando ainda subsistir saldo remanescente após os procedimentos acima descritos se alterou tantas vezes que cabe representar como se deu essa variação ao longo do tempo:

Quadro 9 – Variação do momento de liberação do saldo remanescente da conta vinculada

Data da regra	**Quando o saldo remanescente da conta vinculada é liberado à empresa?**	**Fundamento normativo**
10 de novembro de 2009	No momento do encerramento do contrato	Art. 12 da Resolução CNJ nº 98/2009: O saldo total da conta corrente vinculada – bloqueada para movimentação – será liberado à empresa, no momento do encerramento do contrato, na presença do sindicato da categoria correspondente aos serviços contratados, ocorrendo ou não o desligamento dos empregados.

Quadro 9 – Variação do momento de liberação do saldo remanescente da conta vinculada

(continua)

Data da regra	Quando o saldo remanescente da conta vinculada é liberado à empresa?	Fundamento normativo
31 de janeiro de 2013	Após dois anos do término do contrato	Art. 13 da Resolução CNJ nº 169/2013 (redação original): Eventuais saldos da conta-corrente vinculada – bloqueada para movimentação – somente serão liberados à empresa contratada se após dois anos do término do contrato o empregado que estava alocado na execução do contrato não acionar a justiça do trabalho.
24 de outubro de 2013	Sem normatização sobre o assunto	Revogado o art. 13 da Resolução CNJ nº 169/2013 pela Resolução CNJ nº 183/2013.
24 de maio de 2018	Após cinco anos do encerramento da vigência do contrato	Art. 14, § 4º da Resolução CNJ nº 169/2013, incluído pela Resolução CNJ nº 248/2018: Se realizados os pagamentos explicitados nos parágrafos anteriores, e ainda assim houver saldo na conta-depósito vinculada, o Tribunal ou Conselho com fundamento na parte final do § 2º do art. 1º desta resolução, somente autorizará a movimentação da referida conta pela contratada após cinco anos da data de encerramento da vigência do contrato administrativo
29 de novembro de 2019	No momento do encerramento do contrato	Art. 14, § 4º da Resolução CNJ nº 169/2013, redação dada pela Resolução CNJ nº 301/2019: O saldo remanescente dos recursos depositados na Conta-Depósito Vinculada – bloqueada para movimentação –, será liberado à empresa no momento do encerramento do contrato, na presença do sindicato da categoria correspondente aos serviços contratados, após a comprovação da quitação de todos os encargos trabalhistas e previdenciários relativos ao serviço contratado.

Fonte: Elaborado pela autora a partir de CNJ (2009) e CNJ (2013).

Sempre houve grande insegurança no momento de liberação do saldo remanescente da conta vinculada à empresa após o encerramento do contrato administrativo.

Por muito tempo (2013 a 2018), não havia sequer normatização sobre o assunto para orientar as unidades vinculadas ao CNJ.

Em contrapartida, nesse período, o próprio CNJ expôs diferentes posicionamentos em respostas a consultas sobre a interpretação dos procedimentos exigíveis quanto aos valores bloqueados para garantia do cumprimento das obrigações trabalhistas decorrentes dos contratos mantidos por órgãos do Poder Judiciário. (Consulta CNJ nº 0002816-91.2014.2.00.0000; Consulta CNJ nº 0002928-26.2015.2.00.0000).

Mais uma vez, sob o receio de inadimplemento por parte da empresa, verifica-se que a tendência é de que os órgãos prefiram reter o saldo remanescente por mais tempo para atender a eventual questionamento na Justiça do Trabalho.

Isso porque, a contar da data de encerramento contratual, o empregado dispensado poderá acionar a Justiça do Trabalho em até dois anos, podendo reclamar os últimos cinco anos do contrato de trabalho. O empregado que permanece no quadro de pessoal da empresa também poderá acionar a Justiça do Trabalho em relação ao período trabalhado nas dependências do órgão por força contratual, sempre em relação aos últimos cinco anos da data de ajuizamento da reclamação trabalhista (art. 7º, XXIX, da CF/88 c/c art. 11, da CLT).

Assim, conforme demonstrado no Quadro 9, a liberação do saldo remanescente da conta vinculada deveria aguardar por 2 anos e, posteriormente, essa regra se alterou para 5 anos após o encerramento da vigência do contrato. Durante esse tempo, as empresas ficavam impedidas de ter acesso ao saldo retido e era prolongada a necessidade das rotinas de acompanhamento e controle desse saldo por parte da Administração Pública.

Oportunamente, a recente alteração, no final de 2019, retornou com a possibilidade de liberação do saldo remanescente no encerramento do contrato, desde que comprovada a quitação de todos os encargos trabalhistas e previdenciários relativos ao serviço contratado.

Este capítulo tratou de descrever os principais aspectos do gerenciamento da conta vinculada no TRT3. Em seguida, a partir dos dados coletados nas entrevistas realizadas, serão analisados os impactos da utilização desse instrumento nos contratos de terceirização, marcados pelos conflitos de agência entre Administração Pública e empresas contratadas.

6 ANÁLISE DOS IMPACTOS DA UTILIZAÇÃO DA CONTA VINCULADA

6.1 Perfil dos entrevistados

As entrevistas realizadas contaram com um primeiro bloco de questões referentes à identificação do perfil dos entrevistados.

O quesito função/setor de atuação foi inserido para compreender em qual posição os entrevistados se encontram na estrutura da organização a que pertencem.

No que diz respeito ao tempo de serviço, especificamente com as rotinas de fiscalização de contratos/conta vinculada, as respostas sinalizam a experiência dos entrevistados no assunto.

Em relação à área de formação, o objetivo foi averiguar se a qualificação acadêmica dos entrevistados está diretamente ligada com as competências demandadas no gerenciamento da conta vinculada.

Entendeu-se que informações pessoais, como idade, sexo e estado civil dos entrevistados (comumente incluídas nesse tipo de pesquisa) seriam irrelevantes para a análise em tela.

A seguir estão elencadas as variáveis descritivas acerca do perfil dos fiscais de contrato e dos empregados das empresas contratadas entrevistados:

Quadro 10 - Perfil dos fiscais entrevistados

Entrevistados	**Função**	**Tempo de serviço**	**Área de Formação**
Fiscal Contratos 1 e 2	Fiscal administrativo	De 6 a 10 anos	Direito
Fiscal Contrato 3	Fiscal administrativo	De 10 a 20 anos	Direito
Fiscal Contrato 4	Fiscal administrativo	De 1 a 5 anos	Letras

Fonte: Elaborado pela autora com base nas entrevistas realizadas.

Quanto aos fiscais entrevistados, todos ocupam a função de fiscal administrativo. O tempo de serviço é diverso e varia de 1 a 20 anos. Apenas um fiscal possui formação acadêmica distante das atividades desenvolvidas. Por outro lado, os dois outros fiscais entrevistados são formados em Direito, área que não necessariamente supre os conhecimentos referentes a cálculos trabalhistas.

Quadro 11 - Perfil dos empregados das empresas contratadas entrevistados

Entrevistados	Setor de atuação	Tempo de serviço	Área de Formação
Empregado Empresa Contrato 1	Contratos e Financeiro	Menos de 1 ano	Administração
Empregado Empresa Contrato 2	Financeiro	De 1 a 5 anos	Administração
Empregado Empresa Contrato 3	Financeiro	Menos de 1 ano	Administração
Empregado Empresa Contrato 4	Contratos, Financeiro e Pessoal	De 6 a 10 anos	Informática
Empregado Empresa Contrato 5	Financeiro	De 6 a 10 anos	Administração

Fonte: Elaborado pela autora com base nas entrevistas realizadas.

Quanto aos empregados das empresas contratadas entrevistados, cuja atuação é direta com conta vinculada, percebe-se que todos se encontram vinculados ao setor financeiro. Há dois casos em que a resposta inclui mais de um setor, o que indica que estes empregados provavelmente desenvolvem atividades diversas na empresa.

O tempo de serviço também é variado, sendo que não ultrapassa 10 anos e, em alguns casos, é inferior a 1 ano. Já a formação é, em quase totalidade, na área de Administração. Apenas um entrevistado na categoria empregado de empresa contratada possui formação em Técnico em informática.

6.2 A opção pela conta vinculada e o reconhecimento dos seus objetivos

Os resultados da pesquisa evidenciam que, para os fiscais administrativos dos contratos de terceirização no TRT3, à época do planejamento das contratações, a opção pela conta vinculada nunca foi encarada como uma opção entre várias.

Isso se deve ao fato de a obrigatoriedade de adoção da conta vinculada estar prescrita genericamente pela legislação. No caso do TRT3, pela Resolução CNJ nº 169/2013.

Logo, tem-se que os contratos de prestação de serviços continuados com dedicação exclusiva de mão de obra firmados pelo TRT3 passaram a prever a conta vinculada simplesmente em atendimento à imposição direta e explícita do CNJ.[18]

A consequência disso é que não há espaço para que se possam avaliar, no contexto de cada contratação, outras possibilidades de controles que poderiam ter efeitos mais positivos em influenciar o comportamento desejado, ou seja, o cumprimento das obrigações trabalhistas pela empresa contratada.

Assim, constata-se que a utilização da conta vinculada se deu no TRT3 sem uma avaliação prévia dos custos adicionais e dos benefícios gerados por esse instrumento.

Essa situação traz o risco de uso de um controle com relação custo/benefício desfavorável, o que leva ao desperdício de recursos e não se coaduna com o princípio constitucional de eficiência (Acórdão TCU nº 2328/2015 – Plenário).

Se houvesse alguma liberdade de escolha, a depender dos riscos envolvidos, dentro da mesma organização, um serviço poderia ser contratado com a previsão de utilizar a conta vinculada e outro não.

A título de exemplo, a necessidade da conta vinculada poderia ser repensada no Contrato 4, que conta com apenas 15 trabalhadores terceirizados alocados na execução do serviço, cujas obrigações trabalhistas poderiam ser facilmente fiscalizadas sem a necessidade de todo o aparato desse controle administrativo.

Independentemente da ausência de autonomia na decisão de optar ou não pela conta vinculada no TRT3, questionou-se aos empregados das empresas contratadas sobre os motivos que levam à Administração Pública utilizar a conta vinculada em suas contratações.

Recorda-se que a opção pela conta vinculada é justificada, em teoria, por uma proteção dupla:

a) a proteção dos direitos dos trabalhadores contratados pelas empresas que prestam serviços para a Administração Pública; e

b) a proteção da Administração contra eventuais ações trabalhistas em caso de descumprimento, pelas empresas contratadas, das obrigações trabalhistas.

Todos os entrevistados afirmaram conhecer os objetivos da conta vinculada. No entanto, apenas o aspecto referente à garantia dos direitos dos trabalhadores terceirizados foi identificado nas respostas.

---

[18] A isomorfia institucional (DIMAGGIO; POWELL, 2005) do CNJ sobre o TRT3 é reconhecida na instauração de procedimento para acompanhar o cumprimento da Resolução CNJ nº 169/2013 pelos Tribunais submetidos à atuação do CNJ, tendo sido intimado o TRT3 para prestar informações sobre a implantação do estabelecido na Resolução (Processo CNJ nº 0003485-81.2013.2.00.0000).

Percebe-se que a consciência desse papel social no tocante aos trabalhadores terceirizados acaba fortalecendo a legitimidade do instrumento para as empresas contratadas. Esse aspecto também contribui para que as empresas (agentes) validem e concordem com o acompanhamento e o monitoramento realizado pelo TRT3 (principal) por meio da conta vinculada.

Nesse sentido, na percepção de 4 dos 5 dos atores entrevistados, envolvidos diretamente com a conta vinculada nas empresas contratadas pelo TRT3, a previsão de sua utilização é irrelevante na decisão de participar de uma licitação pública. Bem como, a retenção de valores nessa conta não possui reflexos significativos nos preços ofertados.

A comparação entre os percentuais de lucro e de custos indiretos praticados nos contratos firmados pelo TRT3 sem a previsão da conta vinculada e os percentuais praticados nos contratos aqui analisados realmente indica que não houve variação relevante nos preços.

Todavia, não se ignora a existência de custos ocultos em outros itens da formação de preços dos contratos (ex.: custo de reposição do profissional ausente e provisão para rescisão) que podem ter sofrido majoração para contrapesar o custo extra para empresa em não poder lançar mão do dinheiro retido para investimentos ou pagar compromissos.

Por outro lado, há que se considerar que da proteção dos direitos dos terceirizados claramente decorre o resguardo da Administração, que pode ser responsabilizada subsidiariamente pelo pagamento das obrigações trabalhistas não honradas pelas empresas contratadas. Ora, assegurado o cumprimento dos direitos trabalhistas, anula-se o risco do TRT3 ser acionado judicialmente.

Conforme atual jurisprudência do TST, esse risco de responsabilização só existe nas contratações com dedicação exclusiva de mão de obra. Em vista disso, a conta vinculada não é prevista para outros tipos de contratações (tais como obras, serviços de engenharia, manutenção predial etc.). Da mesma forma, não há fiscalização específica quanto às obrigações trabalhistas decorrentes das relações de trabalho mantidas para a execução de serviços contratados pela Administração Pública, que não os serviços terceirizados.

Assim, por mais que seja reconhecido pelos agentes que a conta vinculada é um instrumento de gestão de riscos implantado na busca da garantia dos direitos constitucionais dos trabalhadores, depreende-se que a Administração Pública opta pela sua utilização e assume seus custos com o objetivo principal de autopreservação.

Nessas circunstâncias, a conta vinculada insere-se como uma sistemática padronizada e ritualizada pelo CNJ, cabendo ao TRT3 e às empresas contratadas adequar sua

estrutura organizacional e capacitar seus recursos humanos para atender as exigências do normativo.

6.3 Estrutura organizacional e recursos humanos necessários

Na busca pela compreensão dos impactos da utilização da conta vinculada no TRT3, identificou-se que são 4 (quatro) as unidades envolvidas nas rotinas de sua operacionalização (ver Anexo C): Secretaria de Apoio Administrativo (SEAA), Secretaria de Comunicação Social (SECOM) e Secretaria de Segurança (SEG) – unidades gestoras de contratos de terceirização e Secretaria de Liquidação e Pagamento de Despesas (SELPD).

Constatou-se que, na estrutura organizacional do TRT3, não há setor específico para a gestão propriamente dita da conta vinculada.

Comumente, se atribui essa função à Diretoria de Orçamento e Finanças (DOF) e a suas unidades subordinadas: SELPD e Seção de Liquidação de Despesas de Serviços Terceirizados (SLSTE). Isso porque o Secretário de Liquidação e Pagamento de Despesas e o Chefe da Seção de Liquidação de Despesas de Serviços Terceirizados foram indicados, respectivamente, como gestor e fiscal do Convênio n. 16CN026, celebrado com a CEF, para operacionalização das contas vinculadas. No entanto, essas unidades desempenham outras atividades que lhe são próprias (ex.: planejar e coordenar a execução orçamentária, financeira e contábil, liquidar despesas de custeio e investimento; realizar o pagamento de despesas etc.), totalmente desvinculadas da gestão da conta vinculada.

Diante disso, identificam-se evidências de que as unidades gestoras não reconhecem a conta vinculada como instrumento diretamente relacionado com a gestão/fiscalização contratual. As regras de sua operacionalização foram apontadas como desconhecidas para um fiscal administrativo entrevistado, sob a justificativa de que não é sua atribuição.

Em geral, as respostas expuseram que os fiscais administrativos não enxergam o instrumento da conta vinculada como sua responsabilidade e não identificam benefícios diretos às atividades que lhe são afetas.

Já a SLSTE posiciona-se como unidade técnica de apoio às unidades gestoras. Vinculada à unidade orçamentária do TRT3, encontra-se distante das rotinas de execução dos contratos. Dessa forma, sua contribuição imprescinde de informações que não detém.

Entende-se que o cenário exposto obstaculiza a implantação de medidas que aprimorem a gestão da vinculada, tais como a instituição de um banco de dados dos

terceirizados e a padronização das planilhas eletrônicas utilizadas para as conferências necessárias.

De qualquer forma, a movimentação e o resgate dos valores retidos sempre compreende a participação de uma unidade gestora (SEAA, SECOM ou SEG) e a Seção de Liquidação de Despesas de Serviços Terceirizados (SLSTE), vinculada à SELPD e à DOF.

A unidade gestora fornece os dados referentes ao período em que os trabalhadores terceirizados estiveram alocados no TRT3, por meio de um documento denominado ateste. Isso para possibilitar que a SLSTE realize a conferência das planilhas apresentadas pelas empresas contendo os cálculos trabalhistas que totalizam o valor a ser liberado.

As atividades de fiscalização contratual são impactadas pela conta vinculada principalmente pelas solicitações apresentadas pelas empresas. Toda a documentação e os cálculos necessitam ser apreciados em exíguos 10 dias úteis (art. 24, §2º, da Instrução Normativa TRT3/GP nº 07/2013), prazo compartilhado entre a análise da unidade gestora e a da SLSTE.

Somado a isso, não há sistema específico para registro, controle e consolidação desses dados, que são tratados em planilhas eletrônicas do programa Microsoft Excel, desenvolvidas internamente por cada unidade.

Na SELPD, foram criadas, para cada contrato, uma planilha para controlar as retenções e as liberações de valores por trabalhador terceirizado e outra planilha para controlar os saldos bancários de cada conta vinculada. Além desses dois controles, existe uma planilha, chamada de "origem", utilizada para conferir os cálculos trabalhistas de cada solicitação analisada pela unidade.

Quanto à necessidade de criação de controles adicionais para as conferências atinentes à conta vinculada, as respostas dos três fiscais administrativos entrevistados foram distintas.

O fiscal administrativo do Contrato 4 (15 terceirizados) pontuou que, em razão da conta vinculada, não foi criado nenhum controle além dos utilizados normalmente. Para esse entrevistado, as demandas oriundas da adoção da conta vinculada apenas se somam às demais típicas da fiscalização administrativa, não apresentando volume excessivo.

Já o responsável pela fiscalização do Contrato 3 (38 terceirizados) expôs que a fiscalização diária/mensal relativa à prestação do serviço, férias, coberturas, ausências, dentre outros é também utilizada para conferência dos pedidos de liberação de conta vinculada.

Por sua vez, constatou-se, para o Contrato 1 (195 terceirizados) e o Contrato 2 (145 terceirizados), foi necessário desenvolver uma planilha global e destacar uma servidora para trabalhar quase que exclusivamente com o preenchimento dessa planilha. Conforme relatou o fiscal, essa atividade ocupa um tempo precioso que poderia ser investido em outras atividades tão ou mais importantes para garantir a boa gestão/fiscalização dos contratos.

Verifica-se que as rotinas de conferência da documentação comprobatória apresentada nas solicitações de liberação de valores da conta vinculada e de ateste dos períodos de prestação de serviços dos terceirizados, com o nível de minúcia que se exige, possuem impactos proporcionais à quantidade de terceirizados envolvidos na contratação.

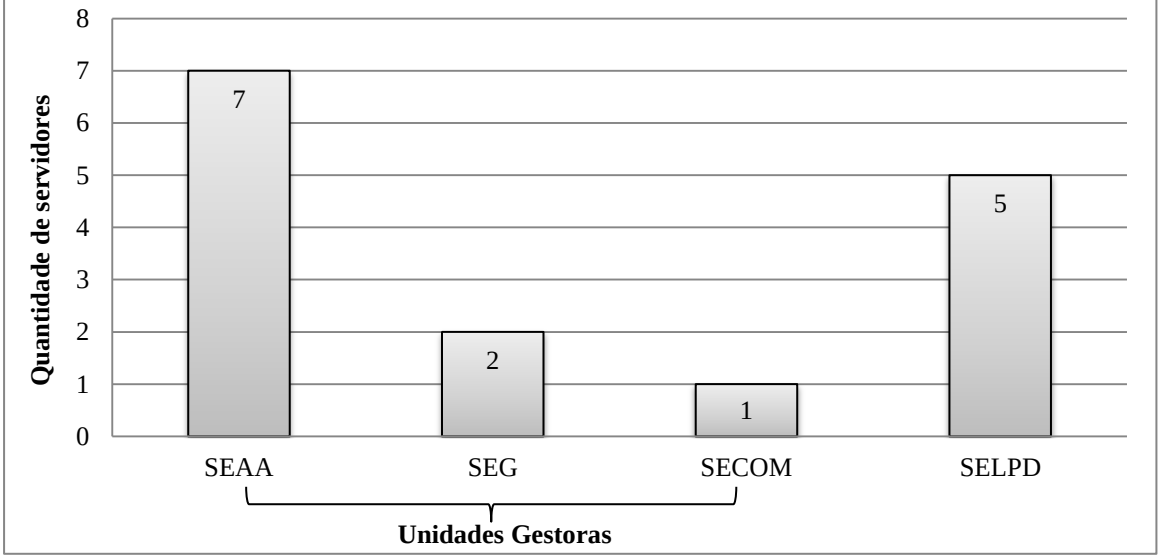
Em contratos que envolvem um quantitativo elevado de empregados terceirizados, tendem a serem maiores os problemas de agência, pois o risco moral e a assimetria informacional (VARIAN, 2003) são agravados pelas frequentes intercorrências contratuais (férias, licenças, atrasos, faltas injustificadas, substituições etc.).

Nesse caso, confirma-se o que ensina a teoria, posto que também serão maiores as despesas de acompanhamento e monitoramento por parte do principal.

Outro ponto que importa destacar neste tópico diz respeito aos recursos humanos. A conta vinculada impacta, em especial, os servidores destacados para tal função, uma vez que lhes impõe diversos riscos de responsabilização.

Atualmente, no TRT3, a quantidade de servidores envolvidos com a sistemática analisada neste trabalho assim se distribui:

Gráfico 2 - Distribuição de servidores nas unidades do TRT3 envolvidas com conta vinculada



Fonte: Elaborado pela autora.

Totalizam 15 (quinze) servidores no TRT3 que exercem diretamente atividades referentes à conta vinculada. Ainda estão envolvidos outros 4 (quatro) servidores que ocupam os cargos em comissão de Secretário de Apoio Administrativo, Secretário de Segurança, Secretário de Comunicação Social e Secretário de Liquidação e Pagamento de Despesas, bem como 1 (uma) estagiária lotada na SELPD.

Averiguou-se, na percepção dos entrevistados, se esses servidores possuem os conhecimentos técnicos suficientes e se receberam treinamento adequado.

Observa-se que, pelas respostas coletadas, os servidores possuem apenas os conhecimentos básicos para o exercício das tarefas exigidas. O fiscal administrativo pertencente à SEAA, unidade gestora de 6 contratos de terceirização, enfatiza que seus servidores não possuem conhecimento técnico suficiente no que diz respeito à conferência da documentação comprobatória.

Esses achados reforçam a dificuldade em executar contratos de terceirização de serviços. Além de ser uma temática marcada por constantes alterações na legislação e evoluções de entendimentos jurisprudenciais, são necessários conhecimentos específicos, aplicados à prática, que não se obtêm normalmente durante a formação acadêmica.

Esse dinamismo requer ampla e permanente capacitação. Notadamente, quanto à conta vinculada, para o exame da volumosa e complexa documentação, os operadores precisam dominar competências do Direito do Trabalho, do Direito Previdenciário, do Direito Tributário, do Direito Administrativo e da Contabilidade. Há também aspectos de cunho bancário e sindical que aumentam a dificuldade desse instrumento criado pelo CNJ.

Assim, a fim de atender internamente o disposto na Resolução CNJ nº 169/2013, as unidades do TRT3 envolvidas registraram a necessidade de reposição dos claros de lotação à época existentes e de capacitação e de treinamento dos servidores para o desempenho das novas rotinas.

Apesar disso, não é frequente a oferta de cursos tão específicos. Em consulta ao sistema e-PAD, identificaram-se 2 (dois) cursos patrocinados pelo TRT3, em 2017 e em 2018, que abordavam de forma expressa a conta vinculada[19], nos quais houve participação de dois servidores em cada (em ambos, um servidor da SEAA e um servidor da SELPD).

[19] Processo e-PAD 647/2017 – Curso Gestão da Conta Vinculada – Promovido pela Elo Consultoria – Valor: R$ 5.325,00 (dois servidores) – Fevereiro/2017, Brasília/DF e Processo e-PAD 4717/2018 – Curso Conta Vinculada e IMR na prática – como operacionalizar a conta vinculada, criar e manusear o IMR no dia a dia da fiscalização – Promovido pela INOVE Capacitação – Valor: R$ 5.980,00 (dois servidores) – Março/2018, Belo Horizonte/MG.

No entanto, sabe-se que outros cursos na área de terceirização também abordam indiretamente o tema, bem como que cursos anteriores ao ano de 2014 não constam no atual sistema.

Conforme apurado, os servidores do TRT3 das quatro unidades envolvidas também já tiveram a oportunidade de participar de cursos gratuitos sobre conta vinculada, ofertados pela extinta Escola de Administração Fazendária (ESAF).

Desse modo, depreende-se que os servidores tiveram acesso a treinamento específico, mas que não se mostra suficiente para lhes garantir segurança no desempenho das suas funções.

Em complemento ao já exposto, tem-se que os impactos da utilização da conta vinculada também são percebidos nas empresas contratadas, que, de maneira ainda mais abrupta, tiveram que adequar sua estrutura organizacional e capacitar seus recursos humanos para lidar com a sistemática criada pelo CNJ.

A partir do momento que o TRT3 passou a prever em seus editais a retenção de recursos em conta vinculada, por força de um normativo infralegal, exigiu-se que as futuras contratadas se adaptassem automaticamente, sob pena de não se consagrarem vencedoras no certame licitatório.

Os empregados das empresas contratadas relatam que houve necessidade de criação de um setor específico para controle/resgate dos valores e/ou destacar profissional para exercer essas atividades.

Diante desse quadro, identifica-se que a gestão empresarial das organizações com quem a Administração Pública contrata fica comprometida em razão de tantas exigências decorrentes da conta vinculada. Ou seja, a relação de agência torna-se custosa para os dois lados, uma vez que o principal impõe custos não só a si mesmo, mas também ao agente monitorado. Esse achado se assemelha ao verificado no referencial teórico por autores como Tiwana e Bush (2007) e Eisenhardt (1989).

Nesse sentido, a empresa do Contrato 3 informa que estão envolvidos nesse processo – consumindo tempo e recursos – 4 (quatro) setores da empresa, sendo eles Contingenciamento, Departamento Pessoal, Operacional e Comercial.

Além do custo com pessoal para instruir as solicitações de liberação de valores da conta vinculada perante o TRT3, foi indicada, pelo entrevistado da empresa do Contrato 1, a necessidade de uma planilha atualizada mensalmente para o controle dos processos submetidos. Já o entrevistado da empresa do Contrato 5 citou o custo com a consolidação de vários documentos que são encaminhados.

As empresas contratadas também sofrem com a escassez de treinamento. Apenas uma empresa alegou ter o conhecimento necessário para exercer as atividades referentes à conta vinculada. Enquanto a realidade das outras empresas indicou um conhecimento de forma superficial.

Diante da carência/inexistência de treinamento técnico no mercado, a empresa do Contrato 2 relembra que encaminhou 2 (dois) funcionários para uma reunião no TRT3 com a finalidade de aprender suas particularidades na utilização da conta vinculada, uma vez que as exigências desse órgão são muito diferentes dos demais órgãos onde a empresa presta serviços. Inclusive, o treinamento da empresa contratada junto ao TRT3 é uma prática defendida pela empresa do Contrato 1, para fins de padronização das etapas do processo interna e externamente.

Sob diversos ângulos, ficaram constatados, tanto no TRT3, como nas empresas contratadas, os impactos da conta vinculada na estrutura organizacional e pessoal. Cabe agora identificar os benefícios, os pontos críticos e as dificuldades decorrentes da sua utilização, em cumprimento a objetivo específico desta pesquisa.

6.4 Os benefícios da conta vinculada

Os principais benefícios da conta vinculada identificados estão relacionados aos seus objetivos: proteção dos direitos dos trabalhadores terceirizados e elisão da responsabilidade subsidiária da Administração Pública. Outras vantagens acabando resultando também desses dois propósitos.

Todavia, desde os diferentes posicionamentos quanto à utilização da conta vinculada, tratados no tópico 3.4, a validade desses benefícios, almejados pela legislação, é questionada.

Nesse passo, forçoso perceber que os resultados da pesquisa expuseram pontos conflitantes e antagônicos entre os entrevistados.

Assim, a divisão dos achados em benefícios e dificuldades foi realizada neste trabalho apenas para fins acadêmicos. Muitas vezes o mesmo benefício/dificuldade não foi reconhecido por todos os respondentes ou o mesmo aspecto foi apontado como benefício e também como dificuldade.

Quanto à identificação dos benefícios decorrentes do uso da conta vinculada nos contratos analisados, um fiscal administrativo e quatro empregados das empresas

contratadas afirmaram não reconhecer nenhum. Isto é, mais da metade dos entrevistados concordam que o instrumento não lhes traz vantagens.

Em que pese a não identificação de benefícios pela maioria dos entrevistados, com a exceção de um fiscal administrativo, todos os demais entrevistados entenderam que os direitos dos terceirizados estão mais protegidos em virtude da conta vinculada.

Em impactante resposta, um entrevistado de uma empresa contratada declarou que, com a conta vinculada "o dinheiro dos trabalhadores está resguardado e não vai para aumentar patrimônio de alguns empresários inescrupulosos". Logo, pode-se afirmar que a ferramenta é benéfica ao menos para os trabalhadores, parte tida como mais frágil na terceirização (DELGADO; AMORIM, 2015).

Por outro lado, uma vez que a Administração Pública, para se eximir da responsabilidade subsidiária, deve apresentar indícios ou documentos que atestem minimamente que fiscalizou de forma diligente (Recurso Extraordinário - RE 760.931/DF), a conta vinculada representa importante prova do cumprimento do seu dever de fiscalização, imposto no art. 67 da Lei nº 8.666/93.

Sem outras considerações, tem-se que o impacto positivo na quantidade de ajuizamentos trabalhistas e na segurança para as atividades de gestão/fiscalização contratual foram outros aspectos benéficos identificados, mas que não obtiveram unanimidade.

Demais disso, os benefícios da conta vinculada apurados podem ser resumidos abaixo:

Quadro 12 – Benefícios da conta vinculada

Benefícios da conta vinculada	
1	Garantia do pagamento das obrigações trabalhistas dos trabalhadores terceirizados
2	Elisão da responsabilidade subsidiária da Administração Pública
3	Maior segurança para as atividades de gestão/fiscalização do contrato
4	Incentivo ao cumprimento das obrigações trabalhistas pelas empresas contratadas
5	Redução da quantidade de ajuizamentos trabalhistas
6	Conjunto probatório da efetiva fiscalização contratual
7	Minimização do impacto social decorrente de eventual falência empresarial
8	Preservação e boa administração dos recursos públicos

Fonte: Elaborado pela autora, a partir da pesquisa realizada.

Os aspectos positivos da utilização da conta vinculada no TRT3 remetem ao caso do repentino encerramento das atividades da empresa PH Serviços e Administração Ltda., ocorrido em 12 de maio de 2014.

O caso foi amplamente estudado na pesquisa desenvolvida por Silva (2016), com o intuito de demonstrar a dinâmica das relações que se estabelecem por meio da terceirização no setor público federal.

A situação gerou grande repercussão, uma vez que envolvia cerca de 15 mil trabalhadores terceirizados e mais de 86 órgãos públicos dos Poderes Executivo e Judiciário (SILVA, 2016). Entre eles, o TRT3, que mantinha contrato com a empresa para prestação de serviços de conservação, limpeza, portaria e afins no qual estavam alocados 677 terceirizados.

Para quitação das pendências trabalhistas e verbas rescisórias dos empregados da empresa PH que prestavam serviços no TRT3, foi firmado Termo de Ajustamento de Conduta – TAC, perante o Ministério Público do Trabalho (Mediação nº 001303.2014.03.000/9), em 14 de maio 2014, no qual ficou acordada, entre outras medidas, a autorização de utilização dos valores constantes da conta vinculada ao contrato com a empresa (rescindido unilateralmente).

Esse episódio é tido internamente no TRT3 como exemplo de como os recursos da conta vinculada são fundamentais para amparar e resguardar os empregados terceirizados na inadimplência de direitos trabalhistas, principalmente no momento de eventual falência empresarial (Lei nº 11.101/2005). A partir de então, o instrumento teve aumentado seu respaldo na organização analisada.

No entanto, cabe observar aqui que a utilização da conta vinculada não foi suficiente em evitar o encerramento da empresa PH Serviços e Administração Ltda. Até mesmo porque a quebra de empresas pode decorrer de questões diversas, ligadas muitas vezes a planejamento e gestão de negócios.

De todo modo, esse mecanismo de controle não é obrigatório para contratos de terceirização celebrados pela empresa com outras entidades privadas, nem mesmo para todos os órgãos da Administração Pública por quem a empresa era contratada.

Diversamente do que se espera, em carta enviada aos clientes, a empresa PH imputou seu fracasso ao Estado, o qual caracterizou como excessivamente interventor. A reclamação se estendeu à criação da conta vinculada, apontada entre as medidas exorbitantes lhe impostas (SILVA, 2016).

Convém enfatizar que o Contrato 08SR040, celebrado entre a empresa PH Serviços e o TRT3, em 25 de novembro de 2008, não previa originalmente a conta vinculada.

Apenas no 34º termo aditivo ao contrato, em 18 de setembro de 2013, foi formalizada a alteração da sistemática de pagamento, conforme Resolução CNJ nº 169/2013.

Nessa oportunidade, reconhece-se que não foi assegurada a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro do contrato (art. 37, XI, da CF/88), uma vez que, com a implantação da conta vinculada, a empresa assumiu diversos custos que não estavam previstos na composição do preço ofertado.

De fato, como se tem demonstrado neste trabalho, há fortes indícios que a adoção da conta vinculada para retenção de encargos trabalhistas pode ser onerosa tanto para o órgão público contratante, como para a empresa prestadora de serviços contratada.

É preciso, pois, refletir sobre os pontos críticos e as dificuldades desse instrumento, de forma a maximizar seus benefícios e reduzir seus custos.

6.5 Os pontos críticos e as dificuldades da conta vinculada

A gestão da conta vinculada deve estar atenta aos diversos interesses das partes envolvidas nos contratos de terceirização. Os trabalhadores terceirizados, por exemplo, esperam pelo pagamento dos seus direitos trabalhistas, a empresa contratada tem interesse em receber a retribuição financeira pelo serviço executado, a Administração Pública busca evitar sua responsabilização subsidiária e a sociedade exige a qualidade na prestação do serviço.

Para alinhar todos esses interesses (e vários outros), nem sempre congruentes, incorre-se em custos com mecanismos de monitoramento e de controle, mas que não devem ser superiores aos benefícios gerados (art. 14, do Decreto-Lei nº 200/1967).

Assim sendo, os resultados obtidos no âmbito do TRT3 geraram informações capazes de indicar os pontos críticos e as dificuldades da conta vinculada, que carecem de reflexão ao se utilizar o instrumento.

A legalidade da retenção de valores do pagamento mensal devido às empresas contratadas, determinada pela Resolução CNJ nº 169/2013, aparece como primeiro ponto crítico.

Em atenção ao princípio da legalidade, "ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei" (art. 5º, II, da CF/88). Dessa forma, a atuação da Administração Pública, em matéria de contratações, deve observar os ditames da Lei nº 8.666/93. Com efeito, não pode uma resolução inovar em relação à lei, criando obrigações, modificando, restringindo ou extinguindo direitos nela previstos (MARINELA, 2018).

Dessa forma, por não haver previsão legal da conta vinculada, o instrumento torna-se uma obrigação/restrição imposta ao contratado de duvidosa legalidade. Esse entendimento coaduna-se com o defendido por Kobi (2016) e pelo Tribunal de Contas do Estado do Mato Grosso do Sul (TC/MS).[20]

A preocupação dos juristas quanto à aparente ilegalidade do instrumento resta resolvida no Projeto de Lei nº 1292/1995, que cria uma nova Lei de Licitações, em substituição à Lei nº 8.666/93. No texto aprovado no Plenário da Câmara dos Deputados, em setembro de 2019, há expressa previsão de depósito de valores em conta vinculada nas contratações de serviços contínuos com regime de dedicação exclusiva de mão de obra (art. 120, §3º, III, do Projeto de Lei nº 1292/1995).

Ainda assim, no presente momento, para a garantia do cumprimento das obrigações trabalhistas, cabe ao administrador público o poder-dever lhe conferido legalmente de fiscalização da execução dos contratos (art. 58, III, da Lei nº 8.666/93). Todavia, apesar dos poderes exorbitantes da Administração instituídos no regime jurídico dos contratos administrativos, não se permite extrapolar as exigências da Lei nº 8.666/93 (JUSTEN FILHO, 2014).

A atuação administrativa também deve observar os critérios de razoabilidade, sob a feição de proporcionalidade entre meios e fins (MARINELA, 2018). Conforme previsão do art. 2º, inciso VI, da Lei nº 9.784/1999, é vedada à Administração Pública a imposição de obrigações, restrições e sanções em medida superior àquelas estritamente necessárias ao atendimento do interesse público.

Desse modo, tem-se que a excessiva intervenção do Estado na gestão das empresas contratadas constitui ingerência indevida.

Na contramão dessa premissa, vê-se que a conta vinculada nos contratos de terceirização acaba promovendo uma espécie de compartilhamento da gestão trabalhista (SANTOS, 2014), uma vez que se vale da interferência da Administração Pública na relação trabalhista firmada entre empresas contratadas e seus empregados alocados na prestação do serviço contratado.

Procedimentos como o pagamento direto de obrigações trabalhistas na conta-corrente dos trabalhadores terceirizados (art. 12, II, da Resolução CNJ nº 169/2013) contribuem para desvirtuar e descaracterizar a terceirização de serviços (WILBER, 2018), por praticamente repassar à Administração Pública a gestão dos recursos humanos da empresa

[20] PARECER-C Nº 00/0010/13, de 20 de novembro de 2013. Processo TC/MS TC/12093/2013. Relator: Conselheiro Ronaldo Chadid.

terceirizada e ampliar e relação de pessoalidade entre tomador de serviços e empregado terceirizado.

Nessa perspectiva, outro ponto crítico da conta vinculada seria o de reforçar a possibilidade de responsabilidade subsidiária da Administração Pública (Súmula nº 331 do TST), diametralmente oposto ao objetivo para o qual foi criada.

Ademais, a opção pela conta vinculada soa como um julgamento de que as empresas contratadas estão predispostas em inadimplir suas obrigações trabalhistas.

Desconsidera-se o fato de que a seleção do fornecedor na fase licitatória contempla um controle prévio da idoneidade das empresas interessadas (art. 27, da Lei nº 8.666/93), por meio da apresentação de documentos aptos a demonstrar a habilitação jurídica, a qualificação técnica, a qualificação econômico-financeira, a regularidade fiscal e trabalhista e a observância da proibição de empregar menores de 18 anos em trabalho noturno, perigoso ou insalubridade, conforme inciso XXXIII do artigo 7º da Constituição Federal.

Essa higidez contratual também é aferida durante o acompanhamento da execução contratual (art. 67, da Lei nº 8.666/93) e a cada prorrogação de vigência (art. 57, II, da Lei nº 8.666/93). É obrigação do contratado manter, durante toda a execução do contrato, em compatibilidade com as obrigações por ele assumidas, todas as condições de habilitação e qualificação exigidas na licitação (art. 55, XIII, da Lei nº 8.666/93).

Não obstante, é evidente que a fama de inadimplente atribuída às empresas terceirizadas não existe sem motivo (DRUCK et al., 2018). Na verdade, o que se sustenta aqui é que o risco que a conta vinculada procura mitigar não é sempre relevante em todas as contratações.

Na opinião de três empresas cujos contratos foram analisados, a quantidade de ajuizamentos trabalhistas não seria necessariamente maior sem a conta vinculada. A existência de uma "indústria da Justiça do Trabalho" foi apontada, bem como a ideia de que o empregado pode receber tudo que há de direito e mesmo assim entrar com uma ação trabalhista contra a empresa.

No estudo de caso conduzido no TRT3, apuraram-se os ajuizamentos trabalhistas decorrentes das relações de trabalho dos 5 contratos analisados que incluíram o órgão no polo passivo, no período de 2016 a 2019:

Quadro 13 – Reclamações trabalhistas decorrentes dos contratos analisados (2016 a 2019)

Contrato	**Reclamações trabalhistas (nº processo)**	**Data de distribuição**	**Objeto**	**Andamento processual**
Contrato 1	0011189-35.2016.5.03.0024	11/08/2016	Pagamento de horas extras na jornada de trabalho	Arquivado, em razão de pedido de desistência formulado pelo autor
Contrato 2	0010031-38.2017.5.03.0014	13/01/2017	Pagamento de adicional de insalubridade, em grau máximo	Procedente em grau de recurso
	0010316-06.2017.5.03.0184	08/03/2017	Pagamento de adicional de insalubridade, em grau máximo	Parcialmente procedente em grau de recurso
Contrato 2	0010357-62.2017.5.03.0025	20/03/2017	Pagamento de adicional de insalubridade, em grau máximo; Pagamento de verbas rescisórias, multa do FGTS, multas dos arts. 467 e 477, § 8º da CLT e baixa na CTPS	Improcedente em grau de recurso
	0010404-72.2017.5.03.0013	27/03/2017	Pagamento de adicional de insalubridade, em grau máximo	Improcedente
	0010392-85.2018.5.03.0025	15/05/2018	Pagamento de adicional de insalubridade, em grau máximo	Extinto sem resolução do mérito
	0010594-10.2018.5.03.0107	17/07/2018	Pagamento de adicional de insalubridade, em grau máximo	Procedente
	0010854-11.2018.5.030003	15/10/2018	Pagamento de adicional de insalubridade, em grau máximo	Improcedente
	0010055-80.2019.5.03.0019	29/01/2019	Pagamento de adicional de insalubridade, em grau máximo	Homologado acordo entre as partes

Quadro 13 – Reclamações trabalhistas decorrentes dos contratos analisados (2016 a 2019)
(continua)

Contrato	Reclamações trabalhistas (nº processo)	Data de distribuição	Objeto	Andamento processual
Contrato 2	0010162-23.2019.5.03.0182	03/03/2019	Pagamento de adicional de insalubridade, em grau máximo	Improcedente
	0010163-45.2019.5.03.0008	03/03/2019	Pagamento de adicional de insalubridade, em grau máximo	Parcialmente procedente, pende recurso
	0010523-71.2019.5.03.0107	01/07/2019	Pagamento de adicional de insalubridade, em grau máximo	Em andamento
Contrato 3	Não constam reclamações trabalhistas no período			
Contrato 4	Não constam reclamações trabalhistas no período			
Contrato 5	Não constam reclamações trabalhistas no período			

Fonte: Elaborado pela autora.

Observa-se que três relações contratuais (Contratos 3, 4 e 5) não originaram qualquer reclamação trabalhista no período da consolidação dos dados (2016 a 2019). Quanto ao Contrato 1, na única demanda ajuizada, houve pedido de desistência formulado pelo autor.

Em adição, é preciso considerar que, após a Reforma Trabalhista, instituída pela Lei nº 13.467/2017, a tendência é de redução no número de novos processos[21], em grande parte pela inclusão da obrigatoriedade de pagamento de honorários advocatícios sucumbenciais pela parte perdedora, mesmo que beneficiária de justiça gratuita, ao advogado da parte vencedora (art. 791-A, da CLT).

O objeto mais recorrente nos processos que envolvem empregados dos contratos analisados diz respeito à concessão de adicional de insalubridade em grau máximo para serventes que limpam banheiros de uso público ou coletivo de grande circulação, que depende de verificação mediante laudo pericial (Súmula nº 448, do TST). No entanto, no que se refere a esse direito, não há repercussões na conta vinculada.

A despeito disso, em dois processos listados, a União chegou a ser absolvida da condenação que lhe foi imposta, em sede de Recurso de Revista (art. 896, da CLT), tendo sido afastada sua responsabilidade subsidiária pelos encargos trabalhistas devidos.

[21] De acordo com relatórios da Coordenaria de Estatística do TST, no ano de 2017 foram recebidas 2.648.463 novas reclamações trabalhistas, no ano de 2018 foram 1.742.507 novos processos (variação de – 34,2%) e no ano de 2019 totalizaram 1.819.491 (variação de + 4,42%).

Infelizmente, não há dados históricos sobre a quantidade de ajuizamentos trabalhistas na época em que o TRT3 ainda não havia implantado a conta vinculada, de modo a viabilizar uma análise do impacto do instrumento na variação desse número.

Apesar disso, é possível observar que os direitos perquiridos em juízo não se restringem àqueles objetos de retenção em conta vinculada, quais sejam, férias, 1/3 constitucional, 13º salário, multa do FGTS e encargos previdenciários e FGTS incidentes.

Logo, confirmando a percepção dos entrevistados, é correto dizer que os recursos da conta vinculada não são capazes de salvaguardar em sua completude os direitos dos trabalhadores.

Em contraposição às estatísticas de ajuizamentos trabalhistas sofridos, também foram apurados os dados concernentes à quantidade de solicitações de liberação de recursos da conta vinculada (resgate ou movimentação) apresentadas pelas empresas contratadas. No quadro abaixo, estão relacionados os processos protocolados no TRT3, somente no exercício de 2019, decorrentes dos 5 contratos analisados:

Quadro 14 – Processos de liberação de valores da conta vinculada em 2019 no TRT3

Contrato	**Tipo**	**Evento**	**Quantidade de processos protocolados**	**Quantidade de terceirizados**	**Valor Liberado**
Contrato 1	Resgate	13º salário	2	408	R$ 370.922,13
		Férias	2	110	R$ 190.495,25
		Rescisão	1	45	R$ 143.871,79
Total Contrato 1			**5**	**563**	**R$ 705.289,17**
Contrato 2	Resgate	13º salário	3	378	R$ 375.851,58
		Férias	2	16	R$ 19.995,14
		Rescisão	4	176	R$ 287.389,15
Total Contrato 2			**9**	**570**	**R$ 683.235,87**
Contrato 3	Resgate	13º salário	1	54	R$ 29.207,38
		Férias	12	34	R$ 88.161,52
		Rescisão	9	15	R$ 112.838,46
Total Contrato 3			**22**	**103**	**R$ 230.207,36**

Quadro 14 – Processos de liberação de valores da conta vinculada em 2019 no TRT3

(continua)

Contrato	Tipo	Evento	Quantidade de processos protocolados	Quantidade de terceirizados	Valor Liberado
Contrato 4	Resgate	13º salário	1	15	R$ 24.629,41
		Férias	1	2	R$ 6.498,91
	Movimentação	13º salário	1	14	R$ 27.077,84
		Férias	1	15	R$ 37.743,81
Total Contrato 4			**4**	**46**	**R$ 95.949,97**
Contrato 5	Resgate	13º salário	1	90	R$ 43.366,79
		Férias	1	54	R$ 178.541,44
Total Contrato 5			**2**	**144**	**R$ 221.908,23**
Total			**42**	**1426**	**R$ 1.936.590,60**

Fonte: Elaborado pela autora.

Informa-se que os dados consolidados não consideram processos protocolados em outros anos e que também foram analisados no exercício de 2019 pelo TRT3. Importante também destacar que é comum que cada processo demande mais de uma análise, em razão de inconsistências identificadas (seja na documentação apresentada, seja na planilha demonstrativa do cálculo).

Apesar do número de processos protocolados no TRT3 em 2019 – 42 (quarenta e dois) no total, ser aparentemente razoável, verificou-se que a quantidade de terceirizados envolvidos e de recursos liberados (R$ 1.936.590,60) é bastante expressiva.

Esse grande volume de dados, acompanhado da extensa relação de documentos exigida (Quadro 7 e Quadro 8), onera a estrutura física e pessoal do órgão e da empresa contratada, conforme apresentado no tópico 6.3 deste trabalho.

Além disso, ficou evidenciado que os esforços voltados para a operacionalização da conta vinculada comprometem de forma considerável a fiscalização da execução do objeto contratado.

Em um contrato de limpeza, por exemplo, o fiscal tem seu tempo consumido por uma quantidade desmensurada de documentos para verificar o cumprimento pelas empresas contratadas de suas obrigações trabalhistas em detrimento de fiscalizar se a área física foi satisfatoriamente limpa.

O fiscal pertencente à SEAA, unidade que lida com os maiores contratos de serviços terceirizados do TRT3, narrou que "é preciso praticamente paralisar os serviços da Secretaria para realizar em tempo hábil a conferência de um pedido que abarque mais de 200 terceirizados e que conta com uma dinamicidade natural abrangendo as mais variadas ocorrências". Para o entrevistado, a complexidade da conta vinculada ocupa um tempo precioso que poderia ser investido na conferência de folha de pagamento, benefícios, recolhimento de FGTS e outras temáticas que de fato resguardam os direitos dos terceirizados e evitam o ajuizamento de ações trabalhistas.

O cenário descrito se distancia da lógica de especialização por trás da terceirização, pela qual são transferidas a terceiros as atividades acessórias e de apoio para que a empresa possa concentrar seus esforços nas suas atividades finalísticas (GIOSA, 1997; QUEIROZ, 1998).

Considerando ainda que a conta vinculada envolve complexos documentos trabalhistas, a Administração Pública assume para si uma grande responsabilidade, na qual as conferências e os cálculos demandam conhecimentos específicos e precisam ser precisos e minuciosos.

Acrescenta-se que os fiscais de contrato podem ser responsabilizados pessoalmente por eventuais danos decorrentes da sua atuação, na forma prevista na Lei Orgânica do TCU, Lei nº 8.443/1992 (arts. 57 e 58 da Lei nº 8.443/1992).

Por esse motivo, entende-se que a fiscalização do cumprimento das disposições legais no âmbito das relações de trabalho deveria estar sendo desempenhada precipuamente pela Receita Federal, quanto ao recolhimento das contribuições previdenciárias, pela Caixa Econômica Federal, relativamente aos depósitos de FGTS e pelos sindicatos, pelo MPT e pelos auditores-fiscais do trabalho, quanto aos demais direitos trabalhistas (SILVA; RIBEIRO, 2017).

Ainda sobre as dificuldades da conta vinculada, enfrentadas no TRT3, foi mencionada a ausência de padronização operacional.

Por mais que os processos e os procedimentos utilizados na gestão da conta vinculada pelo TRT3 tenham sido mapeados pelo Escritório de Processos de Trabalho da Secretaria de Gestão Estratégica, em conjunto com a DOF/SELPD/SLSTE e os fiscais administrativos responsáveis pelos contratos de prestação de serviços com dedicação exclusiva de mão de obra, ainda há muitas dúvidas quanto às regras adotadas.

Os fluxogramas e os procedimentos operacionais padrão estão publicados na Intranet (rede interna) do órgão e descrevem os roteiros para realizar as principais tarefas

referentes à conta vinculada. No entanto, o que acontece é que as regras estabelecidas comportam uma enormidade de exceções. Assim, torna-se impossível elaborar um documento capaz de abarcar toda a multiplicidade de ocorrências naturais dos contratos de terceirização.

É frequente a divergência de entendimentos entre servidores quanto ao que já está estabelecido, à medida que se aprofundam os estudos individuais sobre o tema. Essa situação foi reconhecida como motivo até mesmo de atrito entre todos os envolvidos.

Por todo exposto, as respostas coletadas apontam uma sensação de insegurança quanto ao padrão de análise adotado pelo TRT3, não só internamente, como também pelas empresas.

A maioria das empresas contratadas relata não ter conhecimento do processo que é realizado internamente pelo TRT3. Há que se registrar, porém, que essa compreensão é dificultada durante a execução contratual pela constante rotatividade de empregados nas empresas.

O entrevistado da empresa do Contrato 3 expõe que informações básicas necessárias, como quais documentos deverão ser apresentados e a forma de envio das solicitações, não são facilmente esclarecidas no início do contrato.

Outrossim, os entrevistados destacaram que o processo de liberação e valores da conta vinculada no TRT3 mostra-se demasiado burocrático e moroso.

Não raro as reclamações das empresas consistem em comparações das exigências do TRT3 – tidas como excessivas – com as regras de outros órgãos com quem também mantêm contrato – supostamente mais práticas.

Nas palavras do entrevistado da empresa do Contrato 1, “se a empresa tem competência para ganhar a licitação e presta o serviço, deveria ser mais fácil o processo”.

O resultado é que as empresas contratadas, diante dessas dificuldades, não conseguem (ou não querem) se organizar para apresentar as solicitações conforme os requisitos estipulados pelo TRT3, até porque isso envolve custos administrativos. Essa opção acaba tornando a conta vinculada em uma forma de poupança forçada para as empresas, a ser resgatada no encerramento da vigência do contrato administrativo (art. 14, § 4º da Resolução CNJ nº 169/2013).

Com isso, soma-se uma grande quantia imobilizada em conta vinculada (vide Tabela 2), sujeita a uma baixa remuneração. Na regra do atual acordo do TRT3 com a CEF, o rendimento dos recursos equivale ao da poupança, mas com a incidência de imposto de renda. Ou seja, não recompõe nem a inflação.

Os recursos bloqueados em conta vinculada impactam diretamente no fluxo de caixa das empresas, criando um desequilíbrio financeiro, que pode aumentar o risco de falência. Diante de uma necessidade (seja para pagamento de direitos trabalhistas e de despesas administrativas ou para realização de investimentos), as empresas se veem impossibilitadas de usar de maneira imediata um dinheiro que lhes pertence.

Assim, as empresas precisam ir ao mercado financeiro em busca de crédito com altas taxas de juros. Foi relatado pelos entrevistados que é comum a necessidade de ter que recorrer a empréstimos bancários para quitar dívidas, o que reduz as margens de lucro das empresas, que já são reduzidas.

Outra situação identificada como dificuldade na operacionalização da conta vinculada diz respeito ao acesso aos extratos das contas para consulta do saldo, das movimentações e dos rendimentos. Atualmente, apenas o TRT3 e a própria CEF conseguem obter essas informações.

Não há, no acordo de cooperação técnica firmado entre TRT3 e CEF, a obrigação de o banco disponibilizar esse acesso às empresas (inviabilizado por questões bancárias operacionais). No entanto, é clara a necessidade de as empresas também controlarem o saldo delas retido.

Já houve época em que os extratos bancários eram enviados às empresas pelo TRT3. Mas a assunção dessa atividade foi descartada a fim de desonerar o órgão e se repassou informalmente a responsabilidade à CEF.

Mesmo assim, os entrevistados relataram dificuldades em obter essas informações junto à CEF, tendo que cobrar todos os meses o envio dos extratos e aguardar bastante tempo para a solicitação ser atendida. A empresa do Contrato 4 chegou ao ponto de enviar um comunicado extrajudicial à instituição bancária para receber as informações da conta vinculada ao seu contrato, aberta em seu nome.

Por fim, considerando todos os esforços despendidos e as dificuldades enfrentadas na operacionalização da conta vinculada, com o maior objetivo de garantir o pagamento das obrigações trabalhistas dos empregados alocados na execução dos contratos firmados, o saldo retido ainda corre o risco de ser comprometido em razão de eventual bloqueio judicial.

O Judiciário pode determinar que os valores existentes em contas bancárias no país cadastradas em nome do devedor sejam bloqueados para satisfazer o crédito da execução. A penhora online está autorizada no art. 854 do Código de Processo Civil – CPC (Lei nº 13.105/2015).

As instituições financeiras recebem a ordem judicial, por meio do sistema eletrônico BacenJud, gerido pelo Banco Central, e dão imediato cumprimento até o limite das importâncias especificadas com observância dos saldos existentes em contas de depósitos à vista (contas-correntes), de investimentos e de poupança, depósitos a prazo, aplicações financeiras em renda fixa ou variável, fundos de investimento e demais ativos sob sua administração e custódia (art. 13, do Regulamento BancenJud 2.0).

Assim, pode ocorrer que algum bloqueio judicial recaia sobre os valores retidos em conta vinculada[22], frustrando os objetivos desse mecanismo de controle.

Os recursos bloqueados são colocados à disposição do juízo para quitar execuções em andamento, sejam cíveis (art. 771 e seguintes do CPC) ou trabalhistas (art. 876 e seguintes da CLT). Logo, depara-se com a insensata possibilidade de as contas vinculadas tão custosamente mantidas pelo TRT3 serem utilizadas para pagar obrigações trabalhistas de empregados alocados em contratos alheios.

Para melhor identificação das contribuições desta pesquisa, foram listados no quadro a seguir os principais pontos críticos e as dificuldades da conta vinculada encontrados:

Quadro 15 – Pontos críticos e dificuldades da conta vinculada

Pontos críticos e dificuldades da conta vinculada	
1	Ausência de previsão na Lei nº 8.666/1993
2	Ingerência na gestão das empresas contratadas
3	Reforça a responsabilidade subsidiária da Administração Pública
4	Julga as empresas contratadas como predispostas à inadimplência
5	Onera a estrutura física e pessoal do órgão público e das empresas contratadas
6	Concorre com a fiscalização da execução do objeto contratado
7	Ausência de padronização operacional
8	Processo de liberação de valores burocrático e moroso
9	Grande quantia imobilizada com baixa remuneração
10	Compromete o fluxo de caixa das empresas contratadas
11	Dificuldade de acesso aos extratos bancários das contas
12	Possibilidade de bloqueio judicial dos recursos retidos

Fonte: Elaborado pela autora, a partir da pesquisa realizada.

[22] A quantia depositada em conta vinculada não está entre aquelas que a lei considera impenhoráveis ou inalienáveis e que não podem ser atingidas por bloqueio judicial (art. 833, do CPC). Para resolver isso, o Projeto de Lei nº 1292/1995, que estabelece novas normas gerais de licitação, propõe que os valores depositados na conta vinculada sejam considerados absolutamente impenhoráveis.

Cabe ressalvar que os aspectos negativos da conta vinculada não retiram a pertinência do instrumento como um controle para garantir o cumprimento das obrigações trabalhistas nos contratos de terceirização. Contudo, é fundamental que as ferramentas de monitoramento utilizadas pela Administração Pública para controlar seus contratados sejam precisas, oportunas e eficazes (LAMBRIGHT, 2008).

Assim, a identificação dos benefícios e dos pontos críticos e dificuldades decorrentes da utilização da conta vinculada na presente pesquisa tem o verdadeiro propósito de contribuir na busca e na avaliação de controles adequados para o risco que se quer mitigar.

6.6 Alternativas/Intervenções possíveis

Não constitui objetivo deste trabalho propor alternativas ao instrumento da conta vinculada ou ações que mitiguem as deficiências encontradas. Logo, o que se pretende neste tópico é trazer à lume algumas ideias para aprofundar a reflexão sobre o tema, que talvez também sirvam para inspirar trabalhos futuros.

De modo geral, na percepção dos fiscais administrativos e dos empregados das empresas terceirizadas entrevistados que lidam ou já lidaram com contratos sem a previsão de utilização da conta vinculada, a ausência de retenção de valores para assegurar o pagamento de verbas trabalhistas não trazia impactos negativos, muito pelo contrário.

Conforme relatado por um fiscal administrativo do TRT3, sem a conta vinculada, percebia-se uma fiscalização mais dinâmica, sem muitas amarras e mais voltada para a resolução de direitos trabalhistas em tempo real. No mesmo sentido, as empresas citam, referente a contratos com outros órgãos, a desnecessidade de “controles à parte” e o maior volume de recursos financeiros disponíveis, cuja gestão fica sob sua responsabilidade, possibilitando inclusive a aplicação em instituições bancárias que oferecem produtos com melhores taxas.

Diante da potencial onerosidade da conta vinculada, mas considerando a importância de se proteger os direitos dos trabalhadores terceirizados e a Administração Pública de eventual responsabilidade subsidiária, questiona-se se não seria possível garantir o mesmo efeito pretendido pela conta vinculada de uma forma menos custosa e até mais eficaz.

A primeira opção que se vislumbra é a sistemática do pagamento pelo fato gerador, alternativa trazida pela própria legislação aos órgãos do Executivo Federal (art. 8º, V,

alínea a, do Decreto nº 9.507/2018 e art. 18, II, da IN nº 5/2017) e já apresentada no tópico 3.3 deste trabalho. A principal vantagem é a de que os recursos referentes a eventos trabalhistas que não ocorrerem (ex.: o não pagamento da multa do FGTS, quando o empregado pede demissão) são revertidos para a Administração.

No entanto, certo é que ainda não existem estudos ou experiências organizacionais suficientes para concluir sobre sua vantajosidade, bem como desenvolvimento de instrumentos adequados e treinamento de servidores para sua operacionalização.

Assim, apenas pela leitura dos procedimentos publicados para orientar a utilização do pagamento pelo fato gerador (MP, 2018b), depreende-se que a ferramenta é tão complexa quanto a conta vinculada e pode representar custos ainda maiores para a Administração Pública, uma vez que exige o controle sistemático de várias ocorrências futuras e incertas (ex.: licenças maternidade e paternidade, ausência por acidente de trabalho, auxílio-doença e outras ausências legais).

Logo, sinaliza-se que a garantia dos direitos trabalhistas dos terceirizados não depende necessariamente da criação de um novo instrumento.

A partir de um procedimento licitatório bem desenhado e que possibilite uma criteriosa seleção do melhor fornecedor, é possível, de forma criteriosa, contratar empresas com boa saúde financeira e com experiência no ramo de atividade a ser executado.

Selecionada empresa idônea no processo licitatório, acrescenta-se a fiscalização continuada do contrato administrativo firmado como opção para salvaguardar os trabalhadores e a Administração Pública.

A vantagem da promoção de uma eficiente e rigorosa fiscalização administrativa na forma preconizada no art. 67 da Lei nº 8.666/93 é que ela pode (e deve) ser estruturada pelo próprio órgão público, de acordo com a natureza, a complexidade, a quantidade de trabalhadores e o nível de risco de cada contrato de terceirização.

Admite-se, para tanto, a contratação de empresa especializada para apoiar a avaliação do cumprimento, pelas contratadas, das obrigações trabalhistas, previdenciárias e para com o FGTS. A participação dos próprios trabalhadores terceirizados, principais interessados, também pode ser viabilizada por meio do incentivo ao acompanhamento do recolhimento de suas contribuições previdenciárias retidas pelo empregador, via *Internet*, e dos depósitos do FGTS, junto à Caixa Econômica Federal (Acórdão TCU nº 1214/2013 – Plenário).

Igualmente, apoia-se a utilização de critérios estatísticos, que levem em consideração falhas que impactem o contrato como um todo e não apenas erros e falhas eventuais no pagamento de alguma vantagem a um determinado empregado (item 1, do Anexo VIII-B, da IN nº 05/2017).

A fiscalização aleatória e por amostragem, além de ser menos onerosa que o controle integral das obrigações trabalhistas, garante, assim, o "efeito surpresa" e o benefício da expectativa do controle. O objetivo é que, ao final de um ano, todos os trabalhadores terceirizados tenham sido avaliados (Acórdão TCU nº 1214/2013 – Plenário).

A pesquisa empírica constatou que a fiscalização contínua e diária permite a adoção das medidas mitigadoras em tempo real, capaz de dissolver eventuais equívocos de pagamento e/ou inobservância de direitos dos trabalhadores terceirizados.

Nesse sentido, o fiscal administrativo dos Contratos 1 e 2 entende que maior enfoque na trivial fiscalização contratual traria melhores resultados e maior satisfação para todos os envolvidos se comparada à complexidade e repulsa que conta vinculada promove.

Por outro lado, em relato do fiscal administrativo do Contrato 3, identificou-se certa insegurança por parte da fiscalização do contrato quando não contava com a conta vinculada.

Diante de percepções distintas dentro da mesma unidade do TRT3, registra-se que a utilização da conta vinculada não é inadequada em todas as situações. Necessário ainda considerar, antes de se defender o abandono do instrumento, a maturidade do TRT3, alcançada ao longo dos anos, na operacionalização da conta vinculada.

Dessa forma, a avaliação da conta vinculada dentro do ambiente organizacional permite a identificação de medidas que podem ser adotadas para aprimorar sua gestão.

Com base nas percepções coletadas na pesquisa desenvolvida e na proposta de intervenção na gestão da conta vinculada apresentada por Lopes (2018), elencam-se os seguintes aspectos que representam possibilidades de melhorias:

Quadro 16 – Melhorias na gestão da conta vinculada

Melhorias na gestão da conta vinculada	
1	Desenvolvimento de ferramenta tecnológica para auxiliar nas atividades
2	Criação de setor específico para a gestão da conta vinculada
3	Indicação de servidores com perfil adequado às atribuições inerentes
4	Maior agilidade e menor rigorismo formal nas liberações de valores

Quadro 16 – Melhorias na gestão da conta vinculada

(continua)

Melhorias na gestão da conta vinculada	
5	Promoção de capacitação e de treinamento específicos sobre o instrumento
6	Maior publicidade dos processos e procedimentos adotados
7	Elaboração de manual de orientação para as empresas contratadas
8	Treinamento para as empresas contratadas no início da relação contratual
9	Promoção de momentos de interação e compartilhamento de experiência entre servidores
10	Atualização da normatização interna com a padronização de procedimentos

Fonte: Elaborado pela autora.

O debate proposto sobre os benefícios e os pontos críticos e dificuldades da conta vinculada expôs que, ao passo que protege os trabalhadores terceirizados e a Administração Pública, o instrumento exige maior esforço da fiscalização dos contratos administrativos.

Verifica-se, a partir das dificuldades que permeiam a utilização da conta vinculada nos contratos administrativos, que, na relação de agência entre Administração Pública e empresa terceirizada contratada, o instrumento analisado não constitui um incentivo direto ao cumprimento das obrigações trabalhistas.

Assim, resta demonstrado que a busca por alternativas menos onerosas e igualmente eficientes é válida, sob pena de o incremento dos custos operacionais e financeiros com a fiscalização contratual tornar inviável a própria opção pela terceirização.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A terceirização de serviços na Administração Pública está alinhada aos anseios da Nova Gestão Pública (HOOD, 1991), na medida em que foi idealizada para que a organização pudesse concentrar recursos e esforços em sua atividade principal, em que é especializada, maximizando sua eficiência, reduzindo custos e melhorando a qualidade do produto/serviço e sua competitividade no mercado.

O referencial teórico revela que a expansão da terceirização no setor público brasileiro foi uma tendência decorrente da redução do papel do Estado, pautada no neoliberalismo e promovida a partir de 1995 pela a reforma gerencial (BRESSER-PEREIRA, 1997).

Atualmente, entende-se lícito o uso da terceirização em todas as atividades empresariais - e não apenas naquelas auxiliares e acessórias, tanto com base no entendimento do STF (ADPF 324/DF e RE 958.252/MG), como na legislação pertinente (Lei nº 13.429/2017 e Decreto nº 9.507/2018).

Ocorre que a ampliação da terceirização, na iniciativa privada e no serviço público, vem acompanhada de mazelas que precisam e devem ser combatidas pela Administração Pública (CUNHA, 2013). O descumprimento às normas protetivas trabalhistas, favorecido por essa forma de contratação, sujeita o trabalhador terceirizado a instabilidade no emprego, a baixos salários, a jornadas extensas e a frequentes acidentes no trabalho (DIEESE, 2007; CUT, 2011).

Consequentemente, caso evidenciada uma conduta culposa, especialmente na fiscalização contratual, o ente público contratante pode responder subsidiariamente, por força da Súmula nº 331 do TST, pelo inadimplemento das obrigações trabalhistas, por parte da empresa com quem contratou.

Nesse contexto, surge a conta-depósito vinculada – bloqueada para movimentação, tema desta dissertação.

Trata-se de uma conta aberta pela Administração em nome da empresa contratada, que recebe valores referentes às provisões de encargos trabalhistas dos terceirizados, destacados do valor mensal a ser pago diretamente à empresa.

O objetivo geral deste trabalho foi o de analisar como a utilização da conta vinculada impacta os contratos de terceirização no âmbito da Administração Pública.

Diante dos diversos interesses envolvidos na temática (trabalhadores terceirizados, empresas contratadas, Administração Pública e sociedade), a teoria da agência foi escolhida como perspectiva analítica.

A ideia central desse modelo teórico é a noção de conflito de interesses entre um agente e um principal (EISENHARDT, 1989). No caso analisado, entre a empresa terceirizada e a Administração Pública.

Quanto maior o risco de conflitos de agência, maior é a predisposição do principal em implementar mecanismos complexos e dispendiosos para salvaguardar os seus interesses em sua relação com o agente (TIWANA; BUSH, 2007).

Nesse sentido, a conta vinculada foi examinada como um instrumento de controle e de monitoramento adotado para minimizar os conflitos entre agente e principal na relação contratual terceirizada.

Para tanto, desenvolveu-se uma pesquisa qualitativa, do tipo descritiva e explicativa, realizada por meio de estudo de caso único no âmbito do Tribunal Regional do Trabalho da 3ª Região. A análise abrangeu 5 (cinco) contratos, com diferentes objetos (apoio administrativo, portaria e recepção; limpeza, conservação e copeiragem; transporte; comunicação social e vigilância armada), diferentes unidades gestoras e diferentes empresas contratadas.

Inicialmente, cuidou-se de compreender os objetivos da criação da conta vinculada, a partir do levantamento bibliográfico e documental realizado.

Verificou-se que o instrumento foi idealizado basicamente com duas finalidades: a garantia do pagamento das obrigações trabalhistas devidas aos empregados contratados pelas empresas terceirizadas para a prestação de serviços e o afastamento da responsabilidade subsidiária da Administração Pública no caso de inadimplemento de verbas trabalhistas pelas empresas terceirizadas.

Ainda assim, os resultados da pesquisa expuseram que a Administração Pública opta pela sua utilização e assume seus custos com o objetivo principal de autopreservação, sem qualquer avaliação prévia dos seus efetivos impactos.

Isso posto, a fim de alcançar outro objetivo específico da pesquisa, foram descritos os procedimentos operacionais de gerenciamento da conta vinculada adotados pelo TRT3.

De modo geral, foram apresentadas as regras que disciplinam a abertura, a retenção e o depósito de valores, o resgate e a movimentação de valores e a liberação do saldo remanescente da conta vinculada.

Ficou evidenciado o risco a que se submete a Administração Pública com a adoção do instrumento, de utilização obrigatória para toda a Administração Pública Federal e as demais unidades vinculadas ao CNJ, conforme ditames da Resolução CNJ nº 169/2013 e da Instrução Normativa SEGES/MP nº 05/2017.

No resgate e movimentação de valores da conta vinculada, uma extensa relação de documentos necessita ser apreciada, de forma precisa e minuciosa, em um curto espaço de tempo de 10 dias úteis ao se considerar o contingente de servidores alocados nessa atividade. A complexidade das rotinas analisadas exige o domínio de diversas competências técnicas, entre elas o conhecimento da legislação trabalhista, previdenciária, tributária, administrativa e contábil.

Logo, reconhece-se que a Administração Pública assume para si uma grande responsabilidade, na qual a torna encarregada pela conferência e, até mesmo, pela correta quitação das obrigações trabalhistas a cargo da empresa contratada.

Constatou-se ainda que as atividades inerentes à conta vinculada demandam considerável esforço e tempo das unidades do TRT3 envolvidas e acabam concorrendo com a fiscalização da execução do objeto do contrato.

Outrossim, os impactos da implantação da sistemática criada pelo CNJ foram percebidos na necessidade de capacitação de servidores e de adequação da estrutura administrativa. Igualmente, o acréscimo de custos administrativos também foi verificado nas empresas contratadas.

Nesse ensejo, coube identificar os benefícios, os pontos críticos e as dificuldades decorrentes da utilização da conta vinculada.

Foram aplicadas entrevistas aos fiscais administrativos dos contratos de terceirização do TRT3 selecionados e aos empregados das empresas contratadas, responsáveis pelas rotinas da conta vinculada.

A coleta da percepção dos dois lados da relação contratual permitiu corroborar os fundamentos teóricos e, por conseguinte, a importância da adoção de uma fiscalização contratual menos onerosa, com controles que tenham impactos significativos.

No entanto, não se pode dizer que a utilização da conta vinculada é inadequada em todas as situações. Confirmou-se que a ferramenta é benéfica principalmente para os trabalhadores, parte tida como mais frágil na terceirização (DELGADO; AMORIM, 2015).

Citam-se, como benefícios identificados nesse sentido, o incentivo ao cumprimento das obrigações trabalhistas pelas empresas contratadas e a minimização do impacto social decorrente de eventual falência empresarial.

Na esfera pública, a conta vinculada insere-se como uma sistemática padronizada e ritualizada pelo CNJ, que confere maior segurança para as atividades de gestão/fiscalização contratual, constitui conjunto probatório da efetiva fiscalização contratual e contribui para a preservação e boa administração dos recursos públicos.

Mostra-se, assim, como um exemplo inequívoco para proteger os trabalhadores terceirizados e a Administração Pública, mas sob quais custos?

Os achados da pesquisa indicam que a utilização da conta vinculada se afasta dos objetivos pretendidos pelo Poder Público com a terceirização de serviços, notadamente a transferência a terceiros da execução de atividades consideradas acessórias ou auxiliares, permitindo a concentração de seus esforços na satisfação do interesse público, seu objetivo precípuo (GIOSA, 1997).

Entre os pontos críticos identificados neste trabalho, destacam-se a ausência de previsão do instrumento na Lei nº 8.666/1993 e a ingerência indevida do Estado na gestão das empresas contratadas, que passam a não receber integralmente pelos serviços prestados.

Junto a isso, também devem ser consideradas as dificuldades enfrentadas na operacionalização da conta vinculada no TRT3, tais como a falta de padronização operacional, a burocracia e a morosidade na liberação de valores e a dificuldade de acesso aos extratos bancários das contas.

O volumoso saldo imobilizado na conta com uma baixa remuneração compromete diretamente o fluxo de caixa das empresas contratadas. Ademais, os recursos retidos ficam sujeitos a bloqueio judicial em caso de execução cível ou trabalhista movida contra a empresa contratada, o que colocaria a perder todo esforço despendido em favor da conta vinculada.

Outro ponto a ser considerado é o excesso de praticamente acabar transformando os fiscais administrativos dos contratos de terceirização em funcionários do departamento de recursos humanos das empresas contratadas. Havendo a necessidade de reproduzir no setor público a infraestrutura de pessoal, de material e de contabilidade das contratadas, passa a ser um desatino a expansão da terceirização, com o objetivo de tornar mais eficiente a atuação administrativa.

Desse raciocínio, sustenta-se que os custos da operacionalização da conta vinculada prejudicam as vantagens auferidas com sua utilização. Assim, a melhoria na sua gestão é recomendada, de maneira que o instrumento seja organizado para atenuar os problemas de agência, mas sem onerar excessivamente nenhuma das partes envolvidas.

Apesar de não constituir objetivo deste trabalho, indicaram-se alternativas e intervenções possíveis no TRT3. Foram recomendadas, por exemplo, ações de treinamento e de capacitação dos servidores e das empresas contratadas no início da relação contratual, bem como publicidade e padronização das regras por meio de manuais e atualização do normativo interno.

Ademais, fica evidente a necessidade de se dar mais atenção à conta vinculada (assim como às rotinas de fiscalização contratual, em geral), proporcionando uma estrutura administrativa adequada e as ferramentas tecnológicas mínimas para auxiliar os fiscais administrativos nas trabalhosas conferências.

Por todo o exposto, restou demonstrado que é válida a busca por alternativas menos onerosas e igualmente eficientes de monitoramento e controle do cumprimento das obrigações trabalhistas, sob pena de o incremento dos custos operacionais e financeiros com a fiscalização contratual tornar inviável a própria opção pela terceirização.

Espera-se que novos estudos sobre o tema se concretizem a fim de contribuir com a difusão do debate acerca das dinâmicas da conta vinculada. Afinal, a compreensão do instrumento e a atuação comprometida dos agentes públicos são peças-chave para esse instrumento seja adotado com segurança de modo a cumprir seus objetivos.

Nesse ínterim, como recomendação de estudos futuros, sugerem-se análises que compreendam a comparação da utilização da conta vinculada em diferentes órgãos públicos, bem como a verificação de indicadores antes e depois da implantação da conta vinculada (ex.: número de ajuizamentos trabalhistas). Julga-se interessante também o estudo comparativo com as experiências organizacionais do pagamento pelo fato gerador.

Por fim, mesmo com as limitações de tempo e de recursos desta pesquisa e a abordagem de uma temática com tantas recentes novidades, culmina-se com a conclusão de que a operacionalização da conta vinculada deve ser organizada de modo a maximizar seus benefícios e reduzir seus custos, sem esquecer o interesse público que orienta a Administração Pública. Caso contrário, a atual tendência de expansão da terceirização, com o intuito de tornar mais eficiente a atuação administrativa, fica prejudicada pelo ônus do seu acompanhamento contratual.

REFERÊNCIAS

ALONSO, José M.; CLIFTON, Judith; DÍAS-FUENTES, Daniel. The impact of government outsourcing on public spending: evidence from European Union countries. **Journal of Policy Modeling**, 333-348, 2017.

ALVES, Giovanni. Terceirização e acumulação flexível do capital: notas teórico-críticas sobre as mutações orgânicas da produção capitalista. In: **Revista Estudos Sociológicos**, Araraquara, v.16, n.31, p.409-420, 2011.

ARAUJO, Marcelo; SANCHEZ, Oscar Adolfo. A corrupção e os controles internos do Estado. **Lua Nova**, São Paulo, n. 65, p. 137-173, 2005.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS (ABNT). **ABNT NBR ISO 31000:2018**. Gestão de ricos – Diretrizes. Publicada em 28/03/2018. Disponível em: <https://www.abntcatalogo.com.br/norma.aspx?ID=392334>. Acesso em: 18 fev. 2020.

ATTILA, Gyorgy. **Agency problems in the public sector**. Annals of the University of Oradea (Economic Science Series), v. 21, n. 1, p. 708-712, 2012.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. Regulamento Bacenjud 2.0, vigente desde 12 de dezembro de 2018. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/content/acessoinformacao/Documents/bacenjud/regulamentos/Regulamento_Bacenjud_vigente.pdf>. Acesso em: 10 mar. 2020.

BARDIN, Laurence. **Análise de Conteúdo**. Tradução de Luís Antero Reto e Augusto Pinheiro. Lisboa: Edições 70, 2011.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 5.452**, de 1º de maio de 1943. Consolidação das Leis do Trabalho. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del5452.htm>. Acesso: 18 fev. 2020.

_____. **Decreto-Lei nº 200**, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm>. Acesso em: 18 fev. 2020.

_____. **Lei n° 5645**, de 10 de dezembro de 1970. Estabelece diretrizes para a classificação de cargos do Serviço Civil da União e das autarquias federais, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5645.htm> Acesso em: 18 fev. 2020.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Pomulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 18 jan. 2020.

_____. **Lei nº 8.443**, de 16 de julho de 1992. Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8443.htm>. Acesso em: 18 fev. 2020.

_____. **Lei nº 8.666**, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8666cons.htm>. Acesso em: 18 fev. 2020.

_____. **Projeto de Lei nº 1292**, de 30 de novembro de 1995. Estabelece normas gerais de licitação e contratação para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios; altera as Leis nºs 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil), 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, e 11.079, de 30 de dezembro de 2004, e o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal); e revoga dispositivos da Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011, e as Leis nºs 8.666, de 21 de junho de 1993, e 10.520, de 17 de julho de 2002. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=16526>. Acesso em: 29 mar. 2020.

_____. **Decreto n° 2.271**, de 7 de julho de 1997. Dispõe sobre a contratação de serviços pela Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D2271.htm> Acesso em: 18 fev. 2020.

_____. **Lei nº 9.784**, de 29 de janeiro de 1999. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9784.htm> Acesso em: 18 fev. 2020.

_____. **Lei Complementar nº 101**, de 04 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp101.htm>. Acesso em: 18 jan. 2020.

_____. **Lei nº 11.101**, de 9 de fevereiro de 2005. Regula a recuperação judicial, a extrajudicial e a falência do empresário e da sociedade empresária. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/l11101.htm>. Acesso em: 10 fev. 2020.

_____. **Lei nº 13.105**, de 16 de março de 2015. Código de Processo Civil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm>. Acesso: 10 fev. 2020.

_____. **Lei nº 13.429**, de 31 de março de 2017. Altera dispositivos da Lei no 6.019, de 3 de janeiro de 1974, que dispõe sobre o trabalho temporário nas empresas urbanas e dá outras providências; e dispõe sobre as relações de trabalho na empresa de prestação de serviços a terceiros. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13429.htm>. Acesso em: 30 jan. 2020.

_____. **Lei nº 13.467**, de 13 de julho de 2017. Altera a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei no 5.452, de 1o de maio de 1943, e as Leis nos 6.019, de 3 de janeiro de 1974, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 8.212, de 24 de julho de 1991, a fim de adequar a legislação às novas relações de trabalho. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13467.htm>. Acesso em: 30 jan. 2020.

_____. **Decreto nº 9.507**, de 21 de setembro de 2018. Dispõe sobre a execução indireta, mediante contratação, de serviços da administração pública federal direta, autárquica e fundacional e das empresas públicas e das sociedades de economia mista controladas pela União. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Decreto/D9507.htm>. Acesso em: 18 jan. 2020.

_____. Conselho Nacional de Justiça (CNJ). **Resolução nº 98**, de 10 de novembro de 2009. Dispõe as provisões de encargos trabalhistas a serem pagos pelos Tribunais às empresas contratadas para prestar serviços de forma contínua no âmbito do Poder Judiciário. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/atos-normativos?documento=59>. Acesso em: 18 jan. 2020.

_____. Conselho Nacional de Justiça (CNJ). **Resolução nº 169**, de 31 de janeiro de 2013. Dispõe sobre a retenção de provisões de encargos trabalhistas, previdenciários e outros a serem pagos às empresas contratadas para prestar serviços, com mão de obra residente nas dependências de unidades jurisdicionadas ao Conselho Nacional de Justiça (CNJ). Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/busca-atos-adm?documento=2512>. Acesso em: 18 jan. 2020.

_____. Conselho Nacional de Justiça (CNJ). Acórdão. **Consulta nº 0003743-86.2016.2.00.0000**. Consulta. Liderança Limpeza e Conservação Ltda. Empresa do setor de prestação de serviços. Terceirização de mão de obra. Conta vinculada-bloqueada. Aplicação de índice de correção. Consulta respondida. Plenário Virtual, 20 de abril de 2018. Relator: Conselheiro Luciano Frota. Brasília- DF, 24 abr. 2018.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG). Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação. **Instrução Normativa nº 02**, de 30 de abril de 2008. Dispõe sobre regras e diretrizes para a contratação de serviços, continuados ou não. Disponível em: <https://comprasgovernamentais.gov.br/index.php/legislacao/instrucoes-normativas/417-instru cao-normativa-n-02-de-30-de-abril-de-2008>. Acesso em: 18 jan. 2020.

_____. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MP). Secretaria de Gestão. **Instrução Normativa nº 05**, de 26 de maio de 2017. Dispõe sobre as regras e diretrizes do procedimento de contratação de serviços sob o regime de execução indireta no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional. Disponível em: <https://www.comprasgovernamentais.gov.br/index.php/legislacao/instrucoes-normativas/760-instrucao-normativa-n-05-de-25-de-maio-de-2017>. Acesso em: 18 jan. 2020.

_____. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MP). Secretaria de Gestão. **Cartilha sobre Conta-Depósito Vinculada — bloqueada para movimentação**, Versão 2.0. Brasília: MP, 2018a.

_____. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MP). Secretaria de Gestão. **Pagamento pelo Fato Gerador**. Caderno de Logística. Brasília: MP, 2018b.

_____. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MP). **Portaria nº 443**, de 27 de dezembro de 2018. Estabelece os serviços que serão preferencialmente objeto de

execução indireta, em atendimento ao disposto no art. 2º do Decreto nº 9.507, de 21 de setembro de 2018. Disponível em: <http://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/57219256>. Acesso em: 18 jan. 2020.

_____. Ministério Público da União. Ministério Público do Trabalho. Coordenadoria Nacional de Combate às Irregularidades Trabalhistas na Administração Pública. **Nota Técnica nº 01**, de 06/02/2019. Disponível em: <https://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/wp-content/uploads/sites/41/2019/02/PORTAS-ABERTAS-PARA-A-CORRUP%C3%87%C3%83O.pdf>. Acesso em: 02 mar. 2020.

_____. Receita Federal do Brasil (RFB). **Instrução Normativa nº 971**, de 13 de novembro de 2009. Dispõe sobre normas gerais de tributação previdenciária e de arrecadação das contribuições sociais destinadas à Previdência Social e as destinadas a outras entidades ou fundos, administradas pela Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB). Disponível em: <http://normas.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/link.action?idAto=15937>. Acesso em: 20 fev. 2020.

_____. Supremo Tribunal Federal (STF). **Ação Declaratória de Constitucionalidade nº 16/Distrito Federal**. Plenário, Relator Ministro Cezar Peluso, Julgamento: 24/11/2010, DJe nº 173, divulgado em 08/09/2011. Publicação: 09/09/2011. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=627165>. Acesso em: 18 jan. 2020.

_____. Supremo Tribunal Federal (STF). Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4831/Distrito Federal. Plenário, Relatora Ministra Rosa Weber, Julgamento: 08/10/2013, DJe nº 211, divulgado em 23/10/2013. Publicação: 24/10/2013. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4283664>. Acesso em: 18 jan. 2020.

_____. Supremo Tribunal Federal (STF). **Recurso Extraordinário nº 760.931/Distrito Federal**. Tribunal Pleno, Relatora Ministra Rosa Weber. Julgamento: 30/03/2017. DJe nº 206, divulgado em 11/09/2017. Publicação: 12/09/2017. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=13589144>. Acesso em: 18 jan. 2020.

_____. Supremo Tribunal Federal (STF). **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 324/Distrito Federal**. Plenário, Relator Ministro Roberto Barroso. Julgamento: 30/08/2018. DJe nº 194, divulgado em 05/09/2017. Publicação: 06/09/2019. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=750738975>. Acesso em: 18 jan. 2020.

_____. Supremo Tribunal Federal (STF). **Recurso Extraordinário nº 958.252/Minas Gerais**. Plenário, Relator Ministro Luiz Fux. Julgamento: 30/08/2018. DJe nº 199, divulgado em 12/09/2019. Publicação: 13/09/2019. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=750817537>. Acesso em: 18 jan. 2020.

_____. Tribunal de Contas da União (TCU). **Acórdão nº 4614/2008**. Segunda Câmara, Relator Ministro André Carvalho. Processo 024.957/2008-3. Data da sessão: 28/10/2008. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/redireciona/acordao-completo/%22ACORDAO-COMPLETO-40705%22>. Acesso em: 20 fev. 2020.

_____. Tribunal de Contas da União (TCU). **Acórdão nº 1937/2009**. 2ª Câmara, Relator Ministro Benjamin Zymler. Processo 020.494/2005-7. Data da sessão: 28/04/2009. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/redireciona/acordao-completo/%22ACORDAO-COMPLETO-1127305%22>. Acesso em: 20 fev. 2020.

_____. Tribunal de Contas da União (TCU). **Acórdão nº 4720/2009**. 2ª Câmara, Relator Ministro Aroldo Cedraz. Processo 020.494/2005-7. Data da sessão: 08/09/2009. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/redireciona/acordao-completo/%22ACORDAO-COMPLETO-1132751%22>. Acesso em: 20 fev. 2020.

_____. Tribunal de Contas da União (TCU). **Licitações e contratos**: orientações e jurisprudência do TCU. 4. ed. rev., atual. e ampl. – Brasília: TCU, Secretaria-Geral da Presidência: Senado Federal, Secretaria Especial de Editoração e Publicações, 2010.

_____. Tribunal de Contas da União (TCU). **Acórdão nº 1214/2013**. Plenário, Relator Ministro Aroldo Cedraz. Processo 006.156/2011-8. Data da sessão: 22/05/2013. Disponível em: < https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/redireciona/acordao-completo/%22ACORDAO-COMPLETO-1268228%22>. Acesso em: 20 fev. 2020.

_____. Tribunal de Contas da União (TCU). **Acórdão nº 2328/2015**. Plenário, Relator Ministro Augusto Sherman. Processo 017.599/2014-8. Data da sessão: 16/09/2015. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/redireciona/acordao-completo/%22ACORDAO-COMPLETO-1505751%22>. Acesso em: 20 fev. 2020.

_____. Tribunal Regional do Trabalho da 3ª Região (TRT3). **Instrução Normativa nº 7**, de 4 de dezembro de 2013. Diário Eletrônico da Justiça do Trabalho, Brasília, DF, n. 2813, 19 set. 2019. Caderno Administrativo, p. 3-10.

_____. Tribunal Superior do Trabalho (TST). **Súmula nº 331**. Contrato de Prestação de Serviços. Legalidade. Res. 174/2011, DEJT divulgado em 27, 30 e 31/05/2011. Disponível em: <http://www3.tst.jus.br/jurisprudencia/Sumulas_com_indice/Sumulas_Ind_301_350.html >. Acesso em: 18 jan. 2020.

_____. Tribunal Superior do Trabalho (TST). Coordenadoria de Estatística e Pesquisa. **Ranking das partes do TST em 2019**. Maiores litigantes. Situação em 31/12/2019. Disponível em: <http://www.tst.jus.br/web/estatistica/tst/ranking-das-partes>. Acesso em: 8 fev. 2020.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos Prestes. **A Reforma do Estado dos anos 90**: lógica e mecanismos de controle. Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1997.

_____. **Reforma do Estado para a cidadania**: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional. São Paulo: Editora 34, 1998.

CARNEIRO, Ricardo; MENICUCCI, Telma M. Gonçalves. **Gestão pública no século XX**: as reformas pendentes. Texto para discussão n. 1686. Brasília: IPEA, 2011.

CASSAR, Vólia Bonfim. **Curso de Direito do Trabalho**. 9 ed.. São Paulo: Mérito/Forense, 2014.

CASTRO, Maria do Perpétuo Socorro Wanderley de. **Terceirização**: uma expressão do direito flexível do trabalho na sociedade contemporânea. São Paulo: LTR, 2014.

CAVALCANTE, Pedro. **Gestão Pública contemporânea**: do movimento gerencialista ao pós-NPM. Texto para discussão n. 2319. Brasília: IPEA, 2017.

COLBARI, A. A análise de conteúdo e a pesquisa empírica qualitativa. In: SOUZA, E. M. de (Org.). **Metodologias e analíticas qualitativas em pesquisa organizacional**: uma abordagem teórico-conceitual. Dados eletrônicos. Vitória: EDUFES, 2014. p. 241-272.

COLLIS, Jill; HUSSEY, Roger. **Pesquisa em Administração**. Porto Alegre: Bookman, 2005.

COSTA, Silvia Generali da. O pai que não é o patrão: vivências de sujeitos terceirizados no Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul. **Revista Organizações & Sociedades**, v. 14, n. 42, p. 97-113, jul./set. 2007. Disponível em: <https://http://www.scielo.br/pdf/osoc/v14n42/06.pdf>. Acesso em: 05 jan. 2020.

COSTA, Márcia da Silva. Terceirização no Brasil: velhos dilemas e a necessidade de uma ordem mais includente. **Cadernos EBAPE.BR**, v. 15, n. 1, p. 115-131, 2017.

CRESWELL, John W. **Investigação qualitativa e projeto de pesquisa**: escolhendo entre cinco abordagens. 3. ed. Porto Alegre: Penso, 2013.

CUNHA. Eduardo Maia Tenório da. Responsabilidade do estado brasileiro pelos direitos trabalhistas dos empregados das empresas contratadas. *In*: **Revista do ministério público do trabalho**, n. 46, p. 36-71, 2013.

CUNHA, Yuri Rodrigues da. **Terceirização e terceirizados**: um estudo sobre os impactos objetivos e subjetivos da terceirização sobre trabalhadores terceirizados que atuam no setor de limpeza em escolas estaduais no município de Marília-SP. 2015. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Filosofia e Ciências de Marília, Universidade Estadual Paulista – Marília, 2015. Disponível em: <https://repositorio.unesp.br/handle/11449/123213>. Acesso em: 05 jan. 2020.

CUT – CENTRAL ÚNICA DOS TRABALHADORES. **Terceirização e desenvolvimento**: uma conta que não fecha. São Paulo: CUT, 2011.

DELGADO, Gabriela Neves; AMORIM, Helder Santos. **Os limites constitucionais da terceirização**. 2. ed. São Paulo: LTR, 2015.

DELGADO, Maurício Godinho. **Curso de direito do trabalho:** obra revista e atualizada conforme a lei da reforma trabalhista e inovações normativas e jurisprudenciais posteriores. 18. ed. São Paulo: LTR, 2019.

DIEESE - Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos. Os trabalhadores frente à terceirização. **Série Pesquisas DIEESE**, n. 7. São Paulo, 1993.

_____. O processo de terceirização e seus efeitos sobre os trabalhadores no Brasil. Meta II – Relatórios. Dezembro/2007. Disponível em: <https://www.dieese.org.br/relatoriotecnico/2007/terceirizacao.pdf>. Acesso em: 26 out. 2019.

DIMAGGIO, Paul J.; POWELL, Walter W. A gaiola de ferro revisitada: isomorfismo institucional e racionalidade coletiva nos campos organizacionais. **Revista de Administração de Empresas**, v. 45, n. 2, p. 74-89, 2005.

DRUCK, Graça; SENA, Jeovana; PINTO, Marina Morena; ARAÚJO, Sâmia. A terceirização no serviço público: particularidades e implicações. *In*: **Terceirização do trabalho no Brasil**: novas e distintas perspectivas para o debate. André Gambier Campos (Org.). Brasília: IPEA, 2018.

EISENHARDT, Kathleen M. Agency Theory: An Assessment and Review. **Academy of Management Review**, Stanford, v. 14, n. 1, p.57-74, Jan. 1989.

FIANI, Ronaldo. Teoria dos Custos de Transação. In: KUPFER, David; HASENCLEVER, Lia. **Economia Industrial**: Fundamentos Teóricos e Práticos no Brasil: Rio de Janeiro, Campus, 2002.

FILGUEIRAS, Vitor de Araújo. Terceirização e trabalho análogo ao escravo: coincidência?. In: **Discussões contemporâneas sobre trabalho escravo**: teoria e pesquisa. Organização Ricardo Rezende Figueiram Adonia Antunes Prado, Edna Maria Galvão. 1. ed., p. 423-440. Rio de Janeiro: Mauad X, 2017.

FLICK, Uwe. **Introdução à pesquisa qualitativa**. 3. ed. Tradução de Elias Costa Joice. São Paulo: Artmed, 2009.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e Técnicas de Pesquisa Social**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GIOSA, Lívio Antonio. **Terceirização**: uma abordagem estratégica. São Paulo: Pioneira, 1997.

GIRARDI, Dante Marciano. A importância da terceirização nas organizações. **Revista de Ciências da Administração**, v. 1, n. 1, p. 23-31, 1999.

HARVEY, David. **Condição pós-moderna**. São Paulo: Loyola, 2000.

HATCH, Mary Jo. **Organization theory**: modern, symbolic, and postmodern perspectives. 3rd Edition, New York: Oxford University Press, 1997.

HOOD, C. A public management for all seasons? **Public Administration**, v. 69, n. 1, p. 3-19, 1991.

JENSEN, Michael C.; MECKLING, William H. Theory of the Firm: managerial behavior, agency costs and ownership structure. **Journal of Financial Economics**, v. 3 , n. 4, p. 305-360, 1976.

JENSEN, Paul H; STONECASH, Robin E. **Incentives and the efficiency of public sector outsourcing contracts**. 2005. Journal of Economics Surveys.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à lei de licitações e contratos administrativos**. 16. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

KOBI, Eric Anderson Dias. **A instituição da conta vinculada como meio de garantir o contrato público e sua ilegalidade em decorrência da forma utilizada**. Rede de Ensino Doctum. Unidade Serra. Orientador: Darlison Wander Corrêa. 12 out. 2016. Disponível em: <http://hdl.handle.net/123456789/1478>. Acesso em: 25 jan. 2020.

LAMBRIGHT, Kristina T. **Agency theory and beyond**: contracted providers' motivations to properly use service monitoring tools. 2008. Oxford University. Journal of Public Administration Research and Theory, Inc.

LAURENTYS, P. H. B. Terceirização: a pane no sistema de proteção à saúde do trabalhador. **Revista do Centro Acadêmico Afonso Pena**, v. 18, n. 2, p. 167-188, 2012.

LEIRIA, Jerônimo Souto. **Terceirização**: uma alternativa de flexibilidade empresarial. Porto Alegre: Ortiz, 1991.

LOPES, Bruno Lobão. **Proposta de modelo para avaliação da gestão da conta vinculada de contratos de terceirização em IFES, baseada na teoria do *stakeholder* e no *performance prism***: Um estudo de caso. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Goiás, Campus Aparecida de Goiânia, Programa de Pós-Graduação em Administração Pública em Rede Nacional, Goiânia, 2018.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de Metodologia Científica**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

MARINELA, Fernanda. **Direito Administrativo**. 12. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

MARTINS, Sérgio Pinto. **Flexibilização das condições de trabalho**. São Paulo: Atlas, 2000.

MOE, Terry M. The new economics of organization. **American Journal of Political Science**, v. 28, n. 4, p. 739-777, 1984.

MOL, Michael J. **Outsourcing**: design, process and performance. United Kingdom: Cambridge University Press, 2007.

MOUSINHO, Ileana Neiva. Terceirização, corrupção, ausência de concurso público, administração pública refém e a falácia da eficiência. **Revista do Ministério Público do Trabalho do Rio Grande do Norte**, n. 12, p. 55–64, set., 2015.

MOZZATO, Anelise Rebelato.; GRZYBOVSKI, Denize. Análise de conteúdo como técnica de análise de dados qualitativos no campo da Administração: potencial e desafios. **Revista de Administração Contemporânea**, v. 15, n. 4, p. 731-747, out./dez. 2011.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Licitações e contratos administrativos**: teoria e prática. São Paulo: Método, 2012.

PINHEIRO, Iuri; MIZIARA, Raphael. **Manual da Terceirização**: teoria e prática. 2. ed. Salvador: Editora Juspodivm, 2020.

PRZEWORSKI, Adam. Sobre o desenho do Estado: uma perspectiva agente × principal. In: BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos (Org.). **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. 5. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2003, p. 39-73.

QUEIROZ, Carlos Alberto Ramos Soares de. **Manual de terceirização**: onde podemos errar no desenvolvimento e na implantação dos projetos e quais são os caminhos do sucesso. São Paulo: STC, 1998.

RUSSO, Guiseppe Maria. **Guia Prático de Terceirização**: como elaborar um projeto de terceirização eficaz. Rio de Janeiro: Alta Books, 2019.

SANTOS, Franklin Brasil. **Determinantes de custos na limpeza predial terceirizada**: *benchmarking* em universidades federais. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo, Programa de Pós-Graduação em Controladoria e Contabilidade, São Paulo, 2014.

SEVERINO, Antonio Joaquim. **Metodologia do Trabalho Científico**. 23. ed. rev. e atual. São Paulo: Cortez, 2007.

SIFFERT FILHO, Nelson Fontes. **A teoria dos contratos econômicos e a firma**. Tese (Doutorado) – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1996.

SILVA, Ciro Pereira da. **A terceirização responsável**: modernidade e modismo. São Paulo: LTR, 1997.

SILVA, Vânia Mendes da. **Terceirização no setor público federal**: entre o privado e o interesse público. 1. ed. Curitiba: CRV, 2016.

SILVA, Vânia; RIBEIRO, Wesllay. Terceirização no setor público: um exemplo do direito subjulgado à gestão. **Revista Digital de Direito Administrativo**, v. 4, n. 1, p. 131-169, 26 jan. 2017.

SZTAJN, Rachel; ZYLBERSZTAJN, Decio; AZEVEDO, Paulo Furquim. Economia dos contratos. In: Zylbersztajn, Decio; Sztajn, Rachel (orgs.). **Direito & Economia**: análise econômica do direito e das organizações. Rio de Janeiro: Elservier, 2005, p. 102- 136.

TIWANA, Amrit; BUSH, Ashley A. A Comparison of Transaction Cost, Agency, and Knowledge-Based Predictors of IT Outsourcing Decisions: A U.S.–Japan Cross-Cultural Field Study. Journal of Management Information Systems, v. 24, n. 1, 2007, p. 259–300.

VARIAN, Hal R. **Microeconomia** - Princípios básicos: uma abordagem moderna. 7. ed. São Paulo: Editora Campus Elsevier, 2003.

VERGARA, Sylvia Constant. **Projetos e relatórios de pesquisa em Administração**. São Paulo: Atlas, 2005.

WILBER, Rayson. A utilização da conta vinculada nos contratos administrativos. **Revista Jus Navigandi**, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 23, n. 5308, 12 jan. 2018. Disponível em: https://jus.com.br/artigos/51645. Acesso em: 2 out. 2019.

WILLIAMSON, Oliver Eaton. **As Instituições Econômicas do Capitalismo**: firmas, mercados, relações contratuais. São Paulo: Pezco, 2012.

YIN, Robert K. **Estudo de caso**: planejamento e métodos. Trad. Daniel Grassi. 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.

APÊNDICES

APÊNDICE A – Roteiro de entrevistas com fiscais de contratos

A presente entrevista é parte da pesquisa intitulada provisoriamente de "**Terceirização na Administração Pública: o uso da conta vinculada nos contratos de serviços continuados com dedicação exclusiva de mão de obra**", desenvolvida no curso de mestrado em Administração Pública, da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho/Fundação João Pinheiro, pela pesquisadora Lorena Lopes Freire Mendes, sob a orientação do Prof. Dr. Frederico Poley Martins Ferreira.

O objetivo dessa pesquisa é analisar os impactos da utilização da conta vinculada nos contratos de terceirização no âmbito da Administração Pública. Para tanto, essa entrevista tem o intuito de identificar como os gestores/fiscais de contratos do TRT3 compreendem os custos e os benefícios desse instrumento.

O participante tem completa liberdade para responder as questões da maneira que achar mais apropriada.

Todos os dados fornecidos serão tratados de forma sigilosa, com preservação dos dados pessoais do participante.

A visão, opinião ou mesmo críticas não serão identificadas e servirão exclusivamente para fins acadêmicos.

Caso você se sinta suficientemente informado a respeito das informações sobre os propósitos da pesquisa e concorde participar de forma voluntária, solicitamos que responda as perguntas a seguir.

Agradecemos antecipadamente a sua participação e colaboração!

1) IDENTIFICAÇÃO DO PERFIL

1.1 Função:
( ) Fiscal administrativo
( ) Fiscal técnico
( ) Fiscal setorial

1.2 Tempo na função:
( ) menos de 1 ano
( ) de 1 a 5 anos
( ) de 6 a 10 anos
( ) de 10 a 20 anos
( ) mais de 20 anos

1.3 Área de formação:
( ) Direito
( ) Administração
( ) Ciências Contábeis
( ) Economia
( ) Outras. Qual? _____.

2) Por qual(is) motivos(s) foi feita a opção pela utilização da conta vinculada na contratação da qual você é gestor/fiscal?
À época do planejamento da contratação, foram avaliadas outras possibilidades de controles?

3) No seu entendimento, (...)

a conta vinculada oferece maior segurança para as atividades de gestão/fiscalização do contrato?

a conta vinculada onera as atividades de gestão/fiscalização do contrato em detrimento da gestão/fiscalização da execução do objeto?

os direitos dos terceirizados estão mais protegidos em virtude da conta vinculada?

a quantidade de ajuizamentos trabalhistas seria maior se não houvesse conta vinculada?

a conta vinculada consegue resguardar a responsabilidade subsidiária do TRT3 nas ações trabalhistas?

4) Como a conta vinculada impacta nas suas atividades de gestão/fiscalização de contratos? Houve necessidade de criação de controles adicionais?

5) Você já desempenhou a função de gestor/fiscal de contrato sem a utilização da conta vinculada? Se sim, o que se percebia de diferente?

6) Você identifica benefícios decorrentes do uso da conta vinculada no(s) contrato(s) do qual você é gestor/fiscal? Se sim, quais os principais benefícios?

7) Você identifica pontos críticos e dificuldades na operacionalização da conta vinculada? Se sim, quais os principais pontos críticos e dificuldades?

8) Quantos servidores exercem diretamente atividades referentes à fiscalização do cumprimento das obrigações trabalhistas e previdenciárias do(s) contrato(s) do qual você é gestor/fiscal? Os servidores possuem os conhecimentos técnicos suficientes? Receberam treinamento adequado?

9) Os processos e os procedimentos utilizados na gestão da conta vinculada pelo TRT3 estão mapeados e possuem ampla publicidade? As regras de operacionalização da conta vinculada são claras para você?

10) Há preocupação, por parte do TRT3, quanto à boa gestão da conta vinculada? O que poderia ser feito para melhorar a gestão da conta vinculada?

11) Na sua percepção, seria possível garantir o mesmo efeito pretendido pela conta vinculada de uma forma menos onerosa e mais eficaz? Se sim, de qual forma? Se não, por quê?

APÊNDICE B – Roteiro de entrevistas com empresas contratadas

A presente entrevista é parte da pesquisa intitulada provisoriamente de "**Terceirização na Administração Pública: o uso da conta vinculada nos contratos de serviços continuados com dedicação exclusiva de mão de obra**", desenvolvida no curso de mestrado em Administração Pública, da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho/Fundação João Pinheiro, pela pesquisadora Lorena Lopes Freire Mendes, sob a orientação do Prof. Dr. Frederico Poley Martins Ferreira.

O objetivo dessa pesquisa é analisar os impactos da utilização da conta vinculada nos contratos de terceirização no âmbito da Administração Pública. Para tanto, essa entrevista tem o intuito de identificar como as empresas terceirizadas contratadas pelo TRT3 compreendem os custos e os benefícios desse instrumento.

O participante tem completa liberdade para responder as questões da maneira que achar mais apropriada.

Todos os dados fornecidos serão tratados de forma sigilosa, com preservação dos dados pessoais do participante.

A visão, opinião ou mesmo críticas não serão identificadas e servirão exclusivamente para fins acadêmicos.

Caso você se sinta suficientemente informado a respeito das informações sobre os propósitos da pesquisa e concorde participar de forma voluntária, solicitamos que responda as perguntas a seguir.

Agradecemos antecipadamente a sua participação e colaboração!

1) IDENTIFICAÇÃO DO PERFIL

1.1 Setor de atuação:
( ) Contratos
( ) Financeiro
( ) Pessoal
( ) Outros. Qual? _____.

1.2 Tempo de serviço específico com conta vinculada:
( ) menos de 1 ano
( ) de 1 a 5 anos
( ) de 6 a 10 anos
( ) de 16 a 20 anos
( ) mais de 20 anos

1.3 Área de formação:
( ) Direito

( ) Administração
( ) Ciências Contábeis
( ) Economia
( ) Outras. Qual? _____.

2) Você sabe quais são os motivos que levam à Administração Pública utilizar a conta vinculada em suas contratações?

3) No seu entendimento, (...)

os direitos dos terceirizados estão mais protegidos em virtude da conta vinculada?

a quantidade de ajuizamentos trabalhistas seria maior se não houvesse conta vinculada?

4) A previsão de utilização ou não da conta vinculada é determinante na decisão da empresa de participar de uma licitação pública?

A utilização da conta vinculada possui reflexos significativos nos preços a serem ofertados na licitação?

5) Como a conta vinculada impacta nas atividades desenvolvidas pela empresa? Quais os custos financeiros e operacionais envolvidos? Houve necessidade de criação de controles adicionais?

6) A empresa mantém/já manteve contratos com outros órgãos públicos sem a utilização da conta vinculada? Se sim, o que se percebe/percebia de diferente?

7) Você identifica benefícios decorrentes do uso da conta vinculada no(s) contrato(s) mantido(s) pela empresa com o TRT3? Se sim, quais os principais benefícios?

8) Você identifica pontos críticos e dificuldades na operacionalização da conta vinculada? Se sim, quais os principais pontos críticos e dificuldades?

9) Quantos empregados exercem diretamente atividades referentes à conta vinculada do(s) contrato(s) mantidos com o TRT3? Os empregados possuem os conhecimentos técnicos suficientes para exercer essas atividades? Receberam treinamento adequado?

10) As regras, os processos e os procedimentos adotados na gestão da conta vinculada pelo TRT3 são claros para você?

11) Há preocupação, por parte da administração da empresa, quanto à boa gestão da conta vinculada? O que poderia ser feito para melhorar a gestão da conta vinculada?

12) Na sua percepção, seria possível garantir o mesmo efeito pretendido pela conta vinculada de uma forma menos onerosa e mais eficaz? Se sim, de qual forma? Se não, por quê?

ANEXOS

ANEXO A

Anexo VIII-B da IN nº 05/2017 – Da Fiscalização Administrativa

ANEXO VIII-B
DA FISCALIZAÇÃO ADMINISTRATIVA

1. A fiscalização administrativa, realizada nos contratos de prestação de serviços com regime de dedicação exclusiva de mão de obra, poderá ser efetivada com base em critérios estatísticos, levando-se em consideração falhas que impactem o contrato como um todo e não apenas erros e falhas eventuais no pagamento de alguma vantagem a um determinado empregado.

2. Na fiscalização do cumprimento das obrigações trabalhistas e sociais, nas contratações com dedicação exclusiva dos trabalhadores da contratada exigir-se-á, dentre outras, as seguintes comprovações:

2.1. No caso de empresas regidas pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT):

a) no primeiro mês da prestação dos serviços, a contratada deverá apresentar a seguinte documentação:

a.1. relação dos empregados, contendo nome completo, cargo ou função, horário do posto de trabalho, números da carteira de identidade (RG) e da inscrição no Cadastro de Pessoas Físicas (CPF), com indicação dos responsáveis técnicos pela execução dos serviços, quando for o caso;

a.2. Carteira de Trabalho e Previdência Social (CTPS) dos empregados admitidos e dos responsáveis técnicos pela execução dos serviços, quando for o caso, devidamente assinada pela contratada; e

a.3. exames médicos admissionais dos empregados da contratada que prestarão os serviços.

b) entrega até o dia trinta do mês seguinte ao da prestação dos serviços ao setor responsável pela fiscalização do contrato dos seguintes documentos, quando não for possível a verificação da regularidade destes no Sistema de Cadastro de Fornecedores (Sicaf):

b.1. Certidão Negativa de Débitos relativos a Créditos Tributários Federais e à Dívida Ativa da União (CND);

b.2. certidões que comprovem a regularidade perante as Fazendas Estadual, Distrital e Municipal do domicílio ou sede do contratado;

b.3. Certidão de Regularidade do FGTS (CRF); e

b.4. Certidão Negativa de Débitos Trabalhistas (CNDT).

c) entrega, quando solicitado pela Administração, de quaisquer dos seguintes documentos:

c.1. extrato da conta do INSS e do FGTS de qualquer empregado, a critério da Administração contratante;

c.2. cópia da folha de pagamento analítica de qualquer mês da prestação dos serviços, em que conste como tomador o órgão ou entidade contratante;

c.3. cópia dos contracheques dos empregados relativos a qualquer mês da prestação dos serviços ou, ainda, quando necessário, cópia de recibos de depósitos bancários;

c.4. comprovantes de entrega de benefícios suplementares (vale-transporte, vale-alimentação, entre outros), a que estiver obrigada por força de lei ou de Convenção ou Acordo Coletivo de Trabalho, relativos a qualquer mês da prestação dos serviços e de qualquer empregado; e

c.5. comprovantes de realização de eventuais cursos de treinamento e reciclagem que forem exigidos por lei ou pelo contrato.

d) entrega de cópia da documentação abaixo relacionada, quando da extinção ou rescisão do contrato, após o último mês de prestação dos serviços, no prazo definido no contrato:

d.1. termos de rescisão dos contratos de trabalho dos empregados prestadores de serviço, devidamente homologados, quando exigível pelo sindicato da categoria;

d.2. guias de recolhimento da contribuição previdenciária e do FGTS, referentes às rescisões contratuais;

d.3. extratos dos depósitos efetuados nas contas vinculadas individuais do FGTS de cada empregado dispensado;

d.4. exames médicos demissionais dos empregados dispensados.

2.2. No caso de cooperativas:

a) recolhimento da contribuição previdenciária do INSS em relação à parcela de responsabilidade do cooperado;

b) recolhimento da contribuição previdenciária em relação à parcela de responsabilidade da Cooperativa;

c) comprovante de distribuição de sobras e produção;

d) comprovante da aplicação do Fundo Assistência Técnica Educacional e Social (Fates);

e) comprovante da aplicação em Fundo de reserva;

f) comprovação de criação do fundo para pagamento do 13º salário e férias; e

g) eventuais obrigações decorrentes da legislação que rege as sociedades cooperativas.

2.3. No caso de sociedades diversas, tais como as Organizações Sociais Civis de Interesse Público (Oscip's) e as Organizações Sociais, será exigida a comprovação de atendimento a eventuais obrigações decorrentes da legislação que rege as respectivas organizações.

3. Sempre que houver admissão de novos empregados pela contratada, os documentos elencados na **alínea "a" do subitem 2.1 acima** deverão ser apresentados.

4. Os documentos necessários à comprovação do cumprimento das obrigações sociais trabalhistas elencados nos **subitens 2.1, 2.2 e 2.3 acima** poderão ser apresentados em original ou por qualquer processo de cópia autenticada por cartório competente ou por servidor da Administração.

5. A Administração deverá analisar a documentação solicitada na **alínea "d" do subitem 2.1 acima** no prazo de 30 (trinta) dias após o recebimento dos documentos, prorrogáveis por mais 30 (trinta) dias, justificadamente.

6. Em caso de indício de irregularidade no recolhimento das contribuições previdenciárias, os fiscais ou gestores de contratos de serviços com regime de dedicação exclusiva de mão de obra deverão oficiar à Receita Federal do Brasil (RFB).

7. Em caso de indício de irregularidade no recolhimento da contribuição para o FGTS, os fiscais ou gestores de contratos de serviços com regime de dedicação exclusiva de mão de obra deverão oficiar ao Ministério do Trabalho.

8. O descumprimento das obrigações trabalhistas ou a não manutenção das condições de habilitação pelo contratado poderá dar ensejo à rescisão contratual, sem prejuízo das demais sanções.

8.1. A Administração poderá conceder um prazo para que a contratada regularize suas obrigações trabalhistas ou suas condições de habilitação, sob pena de rescisão contratual, quando não identificar má-fé ou a incapacidade da empresa de corrigir.

9. Para efeito de recebimento provisório, ao final de cada período mensal, o fiscal administrativo deverá verificar a efetiva realização dos dispêndios concernentes aos salários e às obrigações trabalhistas, previdenciárias e com o FGTS do mês anterior, dentre outros, emitindo relatório que será encaminhado ao gestor do contrato.

10. Além das disposições acima citadas, a fiscalização administrativa deverá observar, ainda, as seguintes diretrizes:

10.1. Fiscalização inicial (no momento em que a prestação de serviços é iniciada)

a) No momento em que a prestação de serviços é iniciada, deve ser elaborada planilha-resumo de todo o contrato administrativo. Ela conterá informações sobre todos os empregados terceirizados que prestam serviços no órgão ou entidade, divididos por contrato, com os seguintes dados: nome completo, número de inscrição no CPF, função exercida, salário, adicionais, gratificações, benefícios recebidos, sua especificação e quantidade (vale-transporte, auxílio-alimentação), horário de trabalho, férias, licenças, faltas, ocorrências e horas extras trabalhadas.

b) A fiscalização das Carteiras de Trabalho e Previdência Social (CTPS) será feita por amostragem. Todas as anotações contidas na CTPS dos empregados devem ser conferidas, a fim de que se possa verificar se as informações nelas inseridas coincidem com as informações fornecidas pela empresa e pelo empregado. Devem ser observadas, com especial atenção, a data de início do contrato de trabalho, a função exercida, a remuneração (corretamente discriminada em salário-base, adicionais e gratificações), além de demais eventuais alterações dos contratos de trabalho.

c) O número de terceirizados por função deve coincidir com o previsto no contrato administrativo.

d) O salário não pode ser inferior ao previsto no contrato administrativo e na Convenção Coletiva de Trabalho da Categoria (CCT).

e) Devem ser consultadas eventuais obrigações adicionais constantes na CCT para as empresas terceirizadas (por exemplo, se os empregados têm direito a auxílio-alimentação gratuito).

f) Deve ser verificada a existência de condições insalubres ou de periculosidade no local de trabalho, cuja presença levará ao pagamento dos respectivos adicionais aos empregados. Tais condições obrigam a empresa a fornecer determinados Equipamentos de Proteção Individual (EPI).

g) No primeiro mês da prestação dos serviços, a contratada deverá apresentar a seguinte documentação, devidamente autenticada:

g.1. relação dos empregados, com nome completo, cargo ou função, horário do posto de trabalho, números da carteira de identidade (RG) e inscrição no Cadastro de Pessoas Físicas (CPF), e indicação dos responsáveis técnicos pela execução dos serviços, quando for o caso;

g.2. CTPS dos empregados admitidos e dos responsáveis técnicos pela execução dos serviços, quando for o caso, devidamente assinadas pela contratada;

g.3. exames médicos admissionais dos empregados da contratada que prestarão os serviços; e

g.4. declaração de responsabilidade exclusiva da contratada sobre a quitação dos encargos trabalhistas e sociais decorrentes do contrato.

10.2. Fiscalização mensal (a ser feita antes do pagamento da fatura)

a) Deve ser feita a retenção da contribuição previdenciária no valor de 11% (onze por cento) sobre o valor da fatura e dos impostos incidentes sobre a prestação do serviço.

b) Deve ser consultada a situação da empresa junto ao SICAF.

c) Serão exigidos a Certidão Negativa de Débito (CND) relativa a Créditos Tributários Federais e à Dívida Ativa da União, o Certificado de Regularidade do FGTS (CRF) e a Certidão Negativa de Débitos Trabalhistas (CNDT), caso esses documentos não estejam regularizados no Sicaf.

d) Exigir, quando couber, comprovação de que a empresa mantém reserva de

cargos para pessoa com deficiência ou para reabilitado da Previdência Social, conforme disposto no art. 66-A da Lei nº 8.666, de 1993.

10.3. Fiscalização diária

a) Devem ser evitadas ordens diretas da Administração dirigidas aos terceirizados. As solicitações de serviços devem ser dirigidas ao preposto da empresa. Da mesma forma, eventuais reclamações ou cobranças relacionadas aos empregados terceirizados devem ser dirigidas ao preposto.

b) Toda e qualquer alteração na forma de prestação do serviço, como a negociação de folgas ou a compensação de jornada, deve ser evitada, uma vez que essa conduta é exclusiva do empregador.

c) Conferir por amostragem, diariamente, os empregados terceirizados que estão prestando serviços e em quais funções, e se estão cumprindo a jornada de trabalho.

10.4. Fiscalização procedimental

a) Observar a data-base da categoria prevista na CCT. Os reajustes dos empregados devem ser obrigatoriamente concedidos pela empresa no dia e percentual previstos, devendo ser verificada pelo gestor do contrato a necessidade de se proceder a repactuação do contrato, inclusive quanto à necessidade de solicitação da contratada.

b) Certificar de que a empresa observa a legislação relativa à concessão de férias e licenças aos empregados.

c) Certificar de que a empresa respeita a estabilidade provisória de seus empregados (cipeiro, gestante, e estabilidade acidentária).

10.5. Fiscalização por amostragem

a) A Administração deverá solicitar, por amostragem, aos empregados, que verifiquem se as contribuições previdenciárias e do FGTS estão ou não sendo recolhidas em seus nomes.

b) A Administração deverá solicitar, por amostragem, aos empregados terceirizados os extratos da conta do FGTS, os quais devem ser entregues à Administração.

c) O objetivo é que todos os empregados tenham tido seus extratos avaliados ao final de um ano (sem que isso signifique que a análise não possa ser realizada mais de uma vez em um mesmo empregado), garantindo assim o "efeito surpresa" e o benefício da expectativa do controle.

d) A contratada deverá entregar, no prazo de 15 (quinze) dias, quando solicitado pela Administração, por amostragem, quaisquer dos seguintes documentos:

d.1. extrato da conta do INSS e do FGTS de qualquer empregado, a critério da Administração contratante;

d.2. cópia da folha de pagamento analítica de qualquer mês da prestação dos serviços, em que conste como tomador o órgão ou entidade contratante;

d.3. cópia dos contracheques assinados dos empregados relativos a qualquer mês da prestação dos serviços ou, ainda, quando necessário, cópia de recibos de depósitos bancários; e

d.4. comprovantes de entrega de benefícios suplementares (vale-transporte, vale-alimentação, entre outros), a que estiver obrigada por força de lei, Acordo, Convenção ou Dissídio Coletivo de Trabalho, relativos a qualquer mês da prestação dos serviços e de qualquer empregado.

ANEXO B

Instrução Normativa TRT3/GP nº 07/2013

TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 3ª REGIÃO
Gabinete da Presidência

Compilado para incorporar as alterações da Instrução Normativa TRT3/GP 58/2019

INSTRUCÃO NORMATIVA GP N. 07, DE 04 DE DEZEMBRO DE 2013

Dispõe sobre a gestão e a fiscalização dos contratos celebrados no âmbito do Tribunal Regional do Trabalho da 3ª Região.

A PRESIDENTE DO TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA TERCEIRA REGIÃO, no uso de suas atribuições legais e regimentais,

CONSIDERANDO o disposto no art. 37 da Constituição Federal e no art. 115 da Lei n. 8.666, de 21 de junho de 1993;

CONSIDERANDO as Resoluções n. 98, de 10 de novembro de 2009, 114, de 20 de abril de 2010, e 169, de 31 de janeiro de 2013, alterada pela Resolução n. 183, de 24 de outubro de 2013, do Conselho Nacional de Justiça;

CONSIDERANDO a Resolução n. 70, de 24 de setembro de 2010, do Conselho Superior da Justiça do Trabalho; e

CONSIDERANDO a Instrução Normativa n. 2, de 2 de junho de 2011, deste Tribunal,

RESOLVE:

Art. 1º Esta Instrução Normativa regulamenta a gestão e a fiscalização de contratos celebrados no âmbito do Tribunal Regional do Trabalho da 3ª Região.

CAPÍTULO I
DAS DISPOSIÇÕES PRELIMINARES

Art. 2º A execução dos contratos administrativos de que trata a Lei n. 8.666, de 21 de junho de 1993, firmados por este Tribunal, será acompanhada e fiscalizada por servidores previamente designados, pela autoridade competente, gestores ou fiscais, na forma estabelecida nos arts. 67 e 73 daquela Lei, no Decreto n. 2.271, de 7 de julho de 1997, e nesta Instrução Normativa.

§ 1º Para efeito desta norma, considera-se gestor do contrato o servidor designado representante da Administração, que será responsável por gerenciar o ajuste, incluindo planejamento, coordenação, supervisão e avaliação, com auxílio de fiscais, que acompanharão a execução, inclusive in loco garantindo a estrita observância das cláusulas contratuais e das normas pertinentes.

§ 2º É vedada manutenção, aditamento ou prorrogação de contrato de prestação de serviços com empresa que tenha, dentre os empregados colocados à disposição deste Regional para exercer função de chefia, pessoa que incida em quaisquer das vedações dos arts. 1º e 2º da Resolução

n. 156, de 8 de agosto de 2012, do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), devendo tal condição ser expressa nos editais de licitação.

§ 3º A realização de obras nas unidades deste Tribunal observará o disposto nas Resoluções n. 114, de 20 de abril de 2010, do CNJ, e 70, de 24 de setembro de 2010, do Conselho Superior da Justiça do Trabalho (CSJT), bem como na Instrução Normativa n. 2, de 2 de junho de 2011, deste Tribunal.

Art. 3º Será gestor de contrato o diretor, secretário ou assessor vinculado à unidade solicitante do bem ou serviço objeto da contratação, ou o servidor designado pela autoridade competente no ato da aprovação da despesa ou da homologação do processo licitatório.

Parágrafo único. Em caso de ausência ou de impedimento do diretor, secretário, assessor ou servidor designado previsto no caput deste artigo, a gestão do contrato incumbirá ao respectivo substituto legal.

Art. 4º O fiscal de contrato e seu substituto eventual serão indicados no expediente que solicitar o bem, o serviço ou a obra, e designados pela autoridade superior no ato da aprovação da despesa ou da homologação do processo licitatório.

§ 1º Nas unidades administrativas situadas no interior do Estado, fiscalizará o contrato o diretor de secretaria da vara do trabalho ou o secretário do foro, salvo designação diversa constante no contrato ou em ato específico.

§ 2º O substituto eventual assumirá as responsabilidades do fiscal do contrato quando do afastamento legal deste ou até que seja indicado outro fiscal.

§ 3º Não havendo fiscal designado para o contrato, suas atribuições serão exercidas pelo gestor, que indicará fiscal e substituto eventual, a serem designados pela autoridade superior.

CAPÍTULO II
DAS ATRIBUIÇÕES DO GESTOR E DO FISCAL DE CONTRATO

Art. 5º Incumbe ao gestor de contrato:

I - receber definitivamente o objeto do contrato no prazo estabelecido, exceto quando houver disposição legal ou contratual distinta;

II - informar à contratada o nome do servidor designado como fiscal da execução do ajuste;

III - apor visto e encaminhar à Diretoria-Geral ou ao Ordenador de Despesas, conforme a situação, informações prestadas pelo fiscal de contrato;

IV - manifestar-se sobre a possibilidade de atender pedido da contratada de alteração contratual relacionado à prorrogação de prazo de entrega ou a outro aspecto da execução do ajuste;

V - acompanhar prazos de execução e de vigência dos contratos, manifestando-se quanto a esta, com antecedência mínima de trinta dias, quando o contrato não dispuser sobre sua manutenção, prorrogação ou rescisão;

VI - manifestar-se sobre a compatibilidade de preços, nos casos de prorrogação de vigência, acréscimo contratual ou reajuste, repactuação e revisão de preço, efetuando pesquisa no mercado ou, quando a situação exigir, de preços contratados por outros órgãos, entidades ou cadastros públicos, com apresentação de, no mínimo, três orçamentos, ou justificativa pela não apresentação;

VII - informar à Diretoria de Orçamento e Finanças (DOF), até o primeiro dia útil de dezembro de cada ano, a programação de despesas a serem realizadas nesse mês, mesmo que o pagamento vá ocorrer no exercício subsequente, e de despesas realizadas até o final de novembro, cujo faturamento não tenha ocorrido, de maneira a viabilizar ajustes orçamentários, com anulação ou

reforço das respectivas notas de empenho; (Redação dada pela Instrução Normativa GP n. 29, de 2017)

VIII - gerenciar contratos sob sua responsabilidade, com foco em resultados que favoreçam a Administração, propondo as pertinentes alterações; e

IX - gerenciar a execução do Acordo de Cooperação Técnica firmado pelo TRT da 3ª Região para prestação de serviços de abertura de conta-depósito-vinculada destinada a abrigar os recursos captados relativos aos encargos trabalhistas previstos na Lei n. 8.036, de 11 de maio de 1990, e no Decreto-lei n. 5.452, de 1º de maio de 1943 (CLT), podendo indicar fiscal, nos termos do § 3º do art. 4º deste ato.

Art. 6º Incumbe ao fiscal de contrato:

I - conhecer o objeto e os termos do contrato, a fim de fornecer, com segurança e precisão, informações atualizadas sobre sua execução;

II - acompanhar e fiscalizar, inclusive in loco, a execução do contrato, notificando o contratado para que saneie falhas ou observe os termos do contrato;

III - confrontar valores unitários e globais constantes dos documentos fiscais com bens ou serviços entregues e, aferidos com os termos do contrato, atestar os respectivos documentos fiscais;

IV - aferida a conformidade, acompanhar e fiscalizar o recebimento de serviços, obras e aquisições, certificando, quando cabível, se recebimento provisório ou definitivo, além de registrar eventuais glosas de documentos fiscais;

V - manter controle de gastos realizados, para garantir que o valor total da contratação não seja ultrapassado em cada vigência contratual;

VI - notificar a empresa por mora na entrega de bem ou execução de serviço ou obra, intimando-a a cumprir o contrato e informando-a de que, vencido o prazo pactuado, estará sujeita ao pagamento de multa e a outras penalidades contratuais e normativas;

VII - encaminhar ao gestor do contrato solicitação por parte do contratado de alteração contratual, inclusive para prorrogação de prazo de entrega ou de execução do contrato, manifestando-se sobre a possibilidade de atender o pedido e instruindo o processo com a pertinente documentação;

VIII - encaminhar ao gestor do contrato solicitação de prorrogação de prazo para a entrega de bem ou execução de serviço ou obra, com a devida justificativa, instruindo o processo com a pertinente documentação, quando o Tribunal der causa a atraso ou ocorrer fato imprevisto que altere ou impeça a execução do pactuado;

IX - comunicar ao gestor do contrato o não atendimento à notificação prevista nos incisos II e VI deste artigo, propondo, eventualmente, suspensão da execução do contrato;

X - manter registro de ocorrências em contratos de duração continuada, principalmente os relacionados a serviços terceirizados ou execução de obras, juntando cópia ao processo licitatório, com indicação de representante da empresa responsável por acompanhar a execução;

XI - solicitar ao contratado, quando o contrato exigir, a apresentação de garantia, condicionada à confirmação da entrega a autorização para início da prestação do serviço, bem como garantia complementar quando autorizado acréscimo no quantitativo ou reajuste de valor contratado, comunicando o gestor do contrato se a garantia exigida não for apresentada no prazo fixado;

XII - controlar o prazo de execução e de vigência dos contratos;

XIII - encaminhar ao gestor em, no mínimo, noventa dias corridos anteriores ao término da vigência do contrato, expediente contendo elementos suficientes a nova contratação ou instauração de procedimento licitatório, na hipótese de o fornecimento de bens ou a prestação do serviço ser indispensável, mas impossível ou não recomendável a manutenção do contrato em vigor;

XIV - encaminhar ao gestor, com antecedência mínima de trinta dias do término da vigência do contrato, manifestação sobre a conveniência ou não de renová-lo, acompanhada, naquele caso, da devida justificativa, negociando com a contratada valores, mediante verificação de preços praticados no mercado;

XV - transferir, em seus afastamentos e impedimentos legais, ao substituto o acompanhamento da execução do contrato;

XVI - zelar pelo efetivo cumprimento das obrigações contratuais pactuadas e a estrita observância da qualidade, quantidade e conformidade dos bens fornecidos, dos serviços prestados e da execução das obras contratadas pelo TRT da 3ª Região, propondo ao gestor, sempre que couber, medidas que visem reduzir gastos e racionalizar serviços;

XVII - acompanhar, fiscalizar e atestar o recebimento de materiais, serviços e obras contratadas, indicando eventuais glosas de faturas ou documentos fiscais; e

XVIII - observar o disposto no art. 19 desta Instrução Normativa.

Art. 7º O gestor e o fiscal do contrato que não exercerem as respectivas atribuições ou que as exercerem em desacordo com as normas estabelecidas nesta Instrução Normativa, no edital e no contrato, responderão por prejuízos que causarem à Administração, nos termos da Lei Nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990.

CAPÍTULO III
DO RECEBIMENTO DE BENS E SERVIÇOS

Art. 8º Compras, obras e serviços contratados pelo Tribunal serão recebidos provisória e definitivamente por servidores distintos ou por servidor e comissão de Recebimento, nos termos dos arts. 9º e 10 desta Instrução Normativa. (Redação dada pela Instrução Normativa GP n. 29, de 2017)

Art. 9º Nos contratos de valor inferior ao limite da modalidade convite, estabelecido no art. 23 da Lei n. 8.666, de 1993, o objeto será recebido:

I - em se tratando de obras e serviços, conforme art. 73, I, da Lei n. 8.666, de 1993:

a) provisoriamente, pelo fiscal do contrato, mediante termo circunstanciado, assinado pelas partes até quinze dias após o recebimento da comunicação escrita do contratado; e

b) definitivamente, pelo gestor do contrato ou servidor por ele indicado, mediante termo circunstanciado assinado pelas partes, depois de vistoria que comprove a adequação da execução aos termos contratuais, até noventa dias após o recebimento da comunicação escrita do contratado; e

II - em se tratando de entrega de material, conforme art. 73, II, da Lei n. 8.666, de 1993:

a) provisoriamente, pelo fiscal do contrato, exceto quando houver previsão normativa ou contratual distinta, para efeito de verificação posterior da conformidade do material com a especificação; e

b) definitivamente, pelo gestor do contrato ou servidor por ele indicado, depois de verificadas a qualidade e a quantidade do material, com a consequente aceitação.

Art. 10 Nos contratos de valor superior ao limite da modalidade convite, estabelecido no art. 23 da Lei n. 8.666, de 1993, o objeto será recebido:

I - em se tratando de obras e serviços:

a) provisoriamente, pelo fiscal do contrato, mediante termo circunstanciado, assinado pelas partes até quinze dias após o recebimento da comunicação escrita do contratado; e

b) definitivamente, por comissão constituída de, no mínimo, três membros, mediante termo circunstanciado, assinado pelas partes, depois de vistoria que comprove a adequação da execução aos termos contratuais, até noventa dias após o recebimento da comunicação escrita do contratado; e

II - em se tratando de entrega de material:

a) provisoriamente, pelo fiscal do contrato, exceto quando houver previsão normativa ou contratual distinta, para efeito de posterior verificação da conformidade do material com a especificação; e

b) definitivamente, por comissão constituída de, no mínimo, três membros, depois de verificadas a qualidade e a quantidade do material, com a consequente aceitação.

Art. 11. Sem prejuízo de observância às Resoluções n. 114, de 2010, do CNJ, 70, de 2010, do CSJT, e da Instrução Normativa TRT3 n. 2, de 2011, nos contratos para execução de obras e serviços de engenharia poderão ser constituídas duas comissões, uma de Acompanhamento e Fiscalização, outra de Recebimento Definitivo.

§ 1º Caberá à Comissão de Acompanhamento e Fiscalização:

I - exercer as funções de fiscal do contrato;

II - acompanhar a execução da obra, in loco, quanto à utilização de material e à forma de execução dos serviços, nos termos previstos no Projeto Básico, anexo ao Edital, observando se tecnologias, serviços e materiais contemplam os critérios de acessibilidade e de sustentabilidade previstos nas disposições contratuais;

III - observar o cumprimento integral do contrato, especialmente quanto ao objeto e aos deveres do contratado, inclusive o cumprimento de obrigações tributárias, previdenciárias e trabalhistas;

IV - elaborar termo circunstanciado de recebimento provisório, constando, em cada etapa ou parcela da obra ou serviço de engenharia e ao final, assinatura do representante do contratado; e

V - comunicar à Comissão de Recebimento o encerramento da etapa da obra ou do serviço de engenharia, para fins de recebimento definitivo.

§ 2º Caberá à Comissão de Recebimento Definitivo:

I - após comunicação, pela Comissão de Acompanhamento e Fiscalização, de conclusão de etapa da obra ou de serviço de engenharia, verificar o cumprimento do respectivo cronograma físico-financeiro e das disposições contidas no Edital de Licitação, além de elaborar termo circunstanciado de recebimento definitivo para cada etapa e no final da obra, conforme o art. 73, I, b, da Lei n. 8.666, de 1993;

II - encaminhar os termos de recebimento provisório e definitivo para apreciação do gestor do contrato; e

III - verificar o atendimento de obrigações acessórias do contratado, tais como a regularidade com as obrigações tributárias, previdenciárias e trabalhistas.

§ 3º Nenhum dos membros da Comissão de Acompanhamento e Fiscalização poderá integrar a Comissão de Recebimento Definitivo.

§ 4º O gestor do contrato poderá acumular as respectivas atribuições com as de membro da Comissão de Recebimento Definitivo.

Art. 12. Caso o contrato não seja cumprido na forma pactuada, o objeto não será recebido definitivamente, devendo o contratado ser notificado pelo fiscal, gestor do contrato ou presidente da comissão para justificar o motivo da inexecução, parcial ou total, observado o disposto no art. 69 da Lei n. 8.666, de 1993.

Art. 13. Poderá ser dispensado o recebimento provisório nas seguintes hipóteses:

I - gêneros perecíveis e alimentação preparada;

II - serviços profissionais; e

III - obras e serviços cujo valor não supere o previsto no art. 23, II, a, da Lei n. 8.666, de 1993, desde que não envolvam instalações, aparelhos ou equipamentos sujeitos à verificação de funcionamento e de produtividade.

Parágrafo único. Nas hipóteses deste artigo, o recebimento será feito mediante recibo.

CAPÍTULO IV
DA LIQUIDAÇÃO DA DESPESA

Art. 14. A liquidação de despesa no âmbito deste Regional, sem prejuízo do disposto na legislação sobre a matéria, observará os seguintes procedimentos:

I - pessoas jurídicas deverão entregar o respectivo documento fiscal juntamente com o bem ou após a prestação de serviços; e

II - pessoas físicas deverão entregar o documento fiscal após a prestação de serviços.

§ 1º O fiscal do contrato encaminhará os documentos fiscais referentes à prestação de serviços à DOF, para protocolo, até cinco dias úteis anteriores ao vencimento da obrigação, observado, quando houver necessidade de recolhimento previdenciário, o prazo previsto no § 1º do art. 16 desta Instrução Normativa. (Redação dada pela Instrução Normativa GP n. 29, de 2017)

§ 2º Os documentos fiscais referentes a fornecimento de bens de consumo ou permanentes deverão ser encaminhados à Secretaria de Material e Logística (SEML), para lançamento em estoque e encaminhamento à DOF, até cinco dias úteis anteriores ao vencimento da obrigação. (Redação dada pela Instrução Normativa GP n. 29, de 2017)

§ 3º Os documentos fiscais referentes a fornecimento de bens de consumo imediato, após ateste pelo fiscal no respectivo documento, deverão ser encaminhados à DOF, para liquidação e pagamento, até cinco dias úteis anteriores ao vencimento da obrigação. (Redação dada pela Instrução Normativa GP n. 29, de 2017)

Art. 15. Somente serão efetuados pagamentos referentes aos documentos fiscais certificados ou atestados pelo gestor, fiscal ou servidor competente, nos termos do contrato, desta Instrução Normativa e da legislação sobre a matéria.

§ 1º A certificação ou o ateste deverá conter a assinatura e o nome completo do servidor, o cargo ou a função que ocupa e a data, nos termos do art. 40 do Decreto n. 93.872, de 23 de dezembro de 1986, seja ele fiscal, gestor ou membro de comissão.

§ 2º A certificação ou o ateste deverá figurar no corpo ou no verso do documento fiscal, admitindo-se seja feito em documento apartado em situações excepcionais, devidamente justificadas nos autos do processo.

§ 3º A certificação ou ateste de documentos fiscais eletrônicos deverá ser feita em documento apartado e anexada ao processo eletrônico respectivo. (Acrescido pela Instrução Normativa GP n. 29, de 2017)

§ 4º O ateste ou a certificação pressupõe efetivo recebimento de bem ou de execução de serviço, com verificação de especificação, qualidade e conformidade com o objeto contratado, como previsto no art. 6º, III e IV, desta Instrução Normativa. (Renumerado pela Instrução Normativa GP n. 29, de 2017)

§ 5º As obras e serviços de engenharia somente serão pagos após aprovação, com ateste de regularidade pelo fiscal ou gestor do contrato, e análise da Unidade de Controle Interno, nos termos do art. 21 da Instrução Normativa GP n. 2, de 2011. (Renumerado pela Instrução Normativa GP n. 29, de 2017)

Art. 16. No momento do pagamento por fornecimento de bens ou prestação de serviços, obras e serviços de engenharia, serão retidos, na fonte, tributos ou contribuições, de acordo com a legislação vigente.

§ 1º Em razão dos prazos para recolhimento de tributos ou contribuições, os documentos fiscais deverão ser encaminhados à DOF até o décimo dia do mês subsequente ao da data de emissão, respeitado o prazo do vencimento da obrigação, nos termos do contrato e desta Instrução Normativa. (Redação dada pela Instrução Normativa GP n. 29, de 2017)

§ 2º O encaminhamento intempestivo de documento fiscal que acarrete incidência de juros, multa e atualização monetária por atraso de recolhimento de tributo ou contribuição, poderá implicar responsabilização do servidor responsável.

Art. 17. Ressalvado o disposto no art. 17-A desta Instrução Normativa, o pagamento de fatura única consolidada referente à telefonia fixa ou móvel e a outras despesas observará o seguinte procedimento: (NR dada pela Instrução Normativa GP n. 58, de 29.08. 2019)

I - os demonstrativos de consumo individuais serão atestados pelos responsáveis pelas unidades em que os serviços foram prestados e devolvidos para o fiscal do contrato, no prazo, máximo, de dez dias contados da data em que recebidos;

II - o fiscal confrontará os valores da fatura única consolidada com os constantes dos demonstrativos de consumo individuais, e:

a) considerando-os conforme, a atestará; ou

b) considerando-os desconforme, os saneará para ateste;

III - para fins de pagamento, o fiscal encaminhará a fatura única consolidada atestada à DOF, com antecedência, mínima, de cinco dias úteis da data de vencimento; e (Redação dada pela Instrução Normativa GP n. 29, de 2017)

IV - para autuação no processo de pagamento, o fiscal encaminhará os demonstrativos de consumo individuais à DOF até vinte dias após o vencimento da fatura. (Redação dada pela Instrução Normativa GP n. 29, de 2017)

Parágrafo único. A divergência de valores entre os constantes dos demonstrativos de consumo individuais e os da fatura única consolidada deverá ser saneada pelo fiscal do contrato, inclusive por meio de contato com o prestador de serviços.

Art. 17-A. O pagamento de fatura única consolidada referente ao fornecimento de energia elétrica e de água observará o seguinte procedimento: (Incluído pela Instrução Normativa GP n. 58, de 29.08. 2019)

I - o demonstrativo de consumo individual será examinado mensalmente pelo responsável da respectiva unidade consumidora, conforme art. 17-B desta Instrução Normativa; (Incluído pela Instrução Normativa GP n. 58, de 29.08. 2019)

II - o responsável pela unidade, informará por e-mail à Secretaria de Engenharia (SENG), em até dois dias úteis do recebimento do demonstrativo, se este está ou não em conformidade com o consumo; (Incluído pela Instrução Normativa GP n. 58, de 29.08. 2019)

III - o fiscal da SENG analisará os demonstrativos globalizados enviados pelas concessionárias e, após verificar as manifestações encaminhadas pelos responsáveis locais ou o após o decurso do prazo fixado no inciso II do caput deste artigo, tomará as seguintes providências: (Incluído pela Instrução Normativa GP n. 58, de 29.08. 2019)

a) se considerar conformes os demonstrativos, atestará a fatura globalizada; ou (Incluído pela Instrução Normativa GP n. 58, de 29.08. 2019)

b) se considerar desconformes os demonstrativos em razão de erros de leitura, cobranças indevidas, discordância dos responsáveis locais, entre outros, atestará a fatura globalizada com ressalvas e procederá ao saneamento, observados os §§ 5º e 6º deste artigo; e (Incluído pela Instrução Normativa GP n. 58, de 29.08. 2019)

IV - após os procedimentos do inciso III do caput deste artigo, o fiscal da SENG juntará os demonstrativos de consumo ao respectivo processo e encaminhará a fatura globalizada, devidamente atestada e instruída, à Seção de Liquidação de Despesas de Custeio (SLDC), para fins de pagamento, com antecedência mínima de cinco dias úteis da data de vencimento, salvo situações excepcionais, justificadas. (Incluído pela Instrução Normativa GP n. 58, de 29.08. 2019)

§ 1º Para fins deste artigo, considera-se responsável local da unidade o Secretário da Vara do Trabalho, em casos de vara única, ou o Chefe do Núcleo do Foro, nas unidades com mais de uma vara do trabalho. (Incluído pela Instrução Normativa GP n. 58, de 29.08. 2019)

§ 2º Nas unidades da Capital, a verificação dos demonstrativos ficará a cargo da SENG, inexistindo responsável local. (Incluído pela Instrução Normativa GP n. 58, de 29.08. 2019)

§ 3º Eventual desconformidade manifestada pelo responsável local, no caso do inciso II do caput deste artigo, deverá ser fundamentada. (Incluído pela Instrução Normativa GP n. 58, de 29.08. 2019)

§ 4º A ausência de manifestação no prazo do inciso II do caput deste artigo implicará a concordância tácita do responsável local e, como consequência, o seu ateste tácito aos serviços discriminados no demonstrativo de consumo individual. (Incluído pela Instrução Normativa GP n. 58, de 29.08. 2019)

§ 5º No caso de desconformidade do demonstrativo, nos termos da alínea b do inciso III do caput deste artigo, o fiscal da SENG providenciará o seu saneamento, notificando a concessionária para que proceda à regularização. (Incluído pela Instrução Normativa GP n. 58, de 29.08. 2019)

§ 6º Havendo recusa da concessionária em proceder aos ajustes necessários, o fiscal da SENG submeterá a controvérsia ao Diretor-Geral, para decisão. (Incluído pela Instrução Normativa GP n. 58, de 29.08. 2019)

§ 7º Ainda que pendente eventual saneamento, nos termos dos §§ 5º e 6º deste artigo, o fiscal da SENG atestará e encaminhará para pagamento as faturas mensais subsequentes, bem como cientificará de tais atos o Diretor-Geral. (Incluído pela Instrução Normativa GP n. 58, de 29.08. 2019)

Art. 17-B. Nas unidades do Interior, o responsável local deverá criar login e senha nos sítios eletrônicos das concessionárias para permitir o monitoramento das faturas de sua unidade, salvo quando o acesso for direto, com base apenas nos dados da fatura. (Incluído pela Instrução Normativa GP n. 58, de 29.08. 2019)

Parágrafo único. Caso a agência virtual da concessionária não disponibilize o acesso mediante login e senha, o responsável local deverá acessar o demonstrativo via opção segunda via de conta, com o número de matrícula ou de instalação da unidade. (Incluído pela Instrução Normativa GP n. 58, de 29.08. 2019)

Art. 18. Nas unidades do interior, constatando-se irregularidade emcobrança emitida por órgão, entidade, empresa ou concessionária de serviço público, ou quando o prazo de vencimento for insuficiente para o regular processamento do pagamento, o fiscal do contrato, apontado no art. 4º, § 1º, desta Instrução Normativa, deverá empreender negociações necessárias à solução do problema, incluindo obtenção de segunda via de fatura ou boleto com data de vencimento prorrogada.

Art. 19. A contratação de serviços, continuados ou não, deverá observar as disposições contidas nas normas expedidas pelo Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MPDG), quando aplicável, em especial os arts. 34 e 35 da Instrução Normativa n. 2, de 30 de abril de 2008, sem prejuízo das disposições constantes neste e nos demais atos deste Regional.(Redação dada pela Instrução Normativa GP n. 29, de 2017)

Parágrafo único. Os contratos de prestação de serviços terceirizados, de forma contínua, deverão observar o disposto no Anexo único desta Instrução Normativa, bem como o

disposto nas Resoluções n. 98, de 10 de novembro de 2009, e 169, de 31 de janeiro de 2013, alterada pela Resolução n. 183, de 24 de outubro de 2013, do Conselho Nacional de Justiça.

Art. 20. O encaminhamento de documentos fiscais à DOF fora do prazo estipulado neste ato deverá ser acompanhado de justificativa formal e poderá ensejar a responsabilização do servidor que tiver ocasionado o atraso. (Redação dada pela Instrução Normativa GP n. 29, de 2017)

CAPÍTULO V
CONTA-DEPÓSITO VINCULADA - BLOQUEADA PARA MOVIMENTAÇÃO

Art. 21. Nos contratos de prestação de serviços, com mão de obra residente nas dependências do TRT da 3ª Região, regulados pelo Decreto n. 2.271, de 7 de julho de 1997, incumbe à DOF solicitar abertura de conta-depósito vinculada - bloqueada para movimentação -, em nome da empresa contratada, e vinculada ao contrato, bem como autorização para movimentá-la. (Redação dada pela Instrução Normativa GP n. 29, de 2017)

§ 1º A conta-depósito vinculada - bloqueada para movimentação - destina-se, exclusivamente, a receber depósito dos valores previstos no art. 1º, caput, da Resolução n. 169, de 2013, alterada pela Resolução n. 183, de 2013, do CNJ, deduzidos de seu pagamento mensal.

§ 2º A autorização para movimentar a conta-depósito vinculada prevista no caput deste artigo será expedida pela DOF nos termos dos arts. 24 e 25 desta Instrução Normativa e da Resolução n. 169, de 2013, alterada pela Resolução n. 183, de 2013, do CNJ. (Redação dada pela Instrução Normativa GP n. 29, de 2017)

Art. 22. Incumbe à unidade gestora do contrato definir e verificar os percentuais das rubricas de férias, 1/3 constitucional, 13º salário e multa do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) por dispensa sem justa causa, bem como a incidência dos encargos previdenciários e FGTS sobre férias, 1/3 constitucional e 13º salário, indicados no edital de licitação e no contrato. (Redação dada pela Instrução Normativa GP n. 29, de 2017)

Art. 23. Incumbe à DOF acompanhar, controlar e conferir os cálculos efetuados pela unidade gestora do contrato, confirmar os valores e a documentação apresentada, além de verificar movimentações da conta-depósito vinculada - bloqueada para movimentação. (Redação dada pela Instrução Normativa GP n. 29, de 2017)

Art. 24. A DOF autorizará o resgate dos valores despendidos com o pagamento de verbas trabalhistas e previdenciárias depositados na conta-depósito vinculada - bloqueada para movimentação - a cada empregado, mediante solicitação da empresa contratada, acompanhada de documentos que comprovem: (Redação dada pela Instrução Normativa GP n. 29, de 2017)

I - a alocação do empregado na prestação dos serviços contratados; e

II - o pagamento de verbas trabalhistas e previdenciárias.

§ 1º Os eventuais valores retidos a título de lucro e depositados na conta-corrente prevista nas Resoluções n. 98, de 10 de novembro de 2009, e 169, de 31 de janeiro de 2013, do CNJ, serão devolvidos à empresa contratada à medida que houver necessidade de pagamento das verbas retidas aos empregados alocados na execução do contrato.

§ 2º O prazo para envio da autorização, pela DOF à Caixa Econômica Federal, será de dez dias úteis, contados da apresentação dos documentos previstos no caput deste artigo. (Redação dada pela Instrução Normativa GP n. 29, de 2017)

Art. 25. A DOF autorizará a movimentação de recursos diretamente para a conta corrente de empregados comprovadamente alocados na execução do contrato, para pagamento de verbas trabalhistas depositadas na conta-depósito vinculada - bloqueada para movimentação -

mediante solicitação da empresa contratada. (Redação dada pela Instrução Normativa GP n. 29, de 2017)

Parágrafo único. A DOF solicitará à Caixa Econômica Federal que, no prazo de dez dias úteis, contados da data de transferência dos valores para as contas correntes dos beneficiários, apresente os comprovantes de depósito. (Redação dada pela Instrução Normativa GP n. 29, de 2017)

CAPÍTULO VI
DAS DISPOSIÇÕES GERAIS E FINAIS

Art. 26. Compete à SEML: (Redação dada pela Instrução Normativa GP n. 29, de 2017)

I - informar ao gestor do contrato a conclusão ou a homologação de procedimento licitatório;

II - encaminhar à contratada cópia da Nota de Empenho referente a procedimentos licitatórios e a situações de dispensa e de inexigibilidade de licitação processados naquela Diretoria, para que acuse recebimento, exigindo devolução de cópia da Nota de Empenho com o recibo;

III - informar ao gestor a data de recebimento pelo contratado da Nota de Empenho, encaminhando à DOF o correspondente recibo; (Redação dada pela Instrução Normativa GP n. 29, de 2017)

IV - informar ao gestor a data da efetiva entrega de bens e, havendo instrumento contratual, à Seção de Contratos; e (Redação dada pela Instrução Normativa GP n. 29, de 2017)

V - em se tratando de Registro de Preços, encaminhar ao gestor cópia da Ata de Registro de Preços.

Art. 27. Compete à DOF: (Redação dada pela Instrução Normativa GP n. 29, de 2017)

I - encaminhar à SEML cópia das Notas de Empenho referentes aos expedientes ali processados; (Redação dada pela Instrução Normativa GP n. 29, de 2017)

II - nos casos em que a contratação não for processada pela SEML, enviar cópia da Nota de Empenho ao gestor do contrato, que deverá encaminhá-la à contratada, para que acuse recebimento e devolva cópia da Nota de Empenho com o recibo à DOF; e (Redação dada pela Instrução Normativa GP n. 29, de 2017)

III - encaminhar ao gestor, via Seção de Contratos, por meio eletrônico, cópia do contrato e respectivos termos aditivos. (Redação dada pela Instrução Normativa GP n. 29, de 2017)

Art. 28. Os expedientes visando adesão a Registros de Preços decorrentes de licitações promovidas por outros órgãos serão encaminhados pela autoridade superior à SEML para instrução do processo e devolução para autorização da despesa, ficando as contratações deles resultantes submetidas às disposições desta Instrução Normativa.(Redação dada pela Instrução Normativa GP n. 29, de 2017)

Art. 29. Aplicam-se as disposições deste ato, no que couber, a qualquer instrumento hábil a substituir contrato administrativo, nos termos do art. 62 da Lei 8.666, de 1993, bem como a convênios, ajustes e instrumentos congêneres celebrados no âmbito deste Tribunal.

Art. 30. Casos omissos serão dirimidos pela Diretoria-Geral.

Art. 31. Esta Instrução Normativa entra em vigor na data de sua publicação, ficando revogada a Portaria n. 31, de 28 de julho de 2009.

Belo Horizonte, 04 de dezembro de 2013.

DEOCLECIA AMORELLI DIAS
Presidente

ANEXO ÚNICO

(a que se refere o parágrafo único do art. 19 da Instrução Normativa GP n. 07, de 04 de dezembro de 2013)

GUIA DE FISCALIZAÇÃO DOS CONTRATOS DE TERCEIRIZAÇÃO

1. FISCALIZAÇÃO INICIAL (no momento em que iniciada a terceirização):

1.1 elaborar planilha relacionando os empregados terceirizados que prestam serviços no órgão, divididos por contrato, constando as seguintes informações: nome completo, Cadastro de Pessoa Física (CPF), função, salário, adicionais, gratificações, benefícios e quantidade (vale-transporte, auxílio-alimentação), horário de trabalho, férias, licenças, faltas, ocorrências, horas extras; (Redação dada pela Instrução Normativa GP n. 29, de 2017)

1.2 confira as anotações nas Carteiras de Trabalho e Previdência Social (CTPS) dos empregados, por amostragem, e verifique se coincidem com o informado pela empresa e pelo empregado;

ATENÇÃO para a data de início do contrato de trabalho, a função exercida, a remuneração e eventuais alterações nos contratos de trabalho.

1.3 confira se o número de terceirizados, por função, coincide com o previsto no contrato administrativo;

1.4 confira se o salário não é inferior ao previsto no contrato administrativo e na Convenção Coletiva de Trabalho da Categoria (CCT);

1.5 consulte a CCT de empresas terceirizadas com o intuito de detectar se previstas obrigações adicionais; e

1.6 verifique a existência de condições insalubres ou de periculosidade no local de trabalho, eis que obrigam a empresa a fornecer Equipamentos de Proteção Individual (EPIs), bem como o pagamento dos respectivos adicionais aos empregados.

2. FISCALIZAÇÃO MENSAL (a ser feita antes do pagamento da fatura):

2.1 crie planilha para controle mensal, com os seguintes campos: nome completo do empregado, função, dias efetivamente trabalhados, horas extras trabalhadas, férias, licenças, faltas, ocorrências;

2.2 verificar, mensalmente, a planilha, observando o número de dias e de horas efetivamente trabalhados. Informe a DOF faltas ou horas trabalhadas a menor, para que efetue glosa da fatura; (Redação dada pela Instrução Normativa GP n. 29, de 2017)

2.3 exija da empresa comprovantes de pagamento de salários, vales-transportes e auxílio-alimentação dos empregados, discriminadamente;

2.4 reter contribuições previdenciárias (11% do valor da fatura) e impostos incidentes sobre a prestação de serviço (competência da DOF); (Redação dada pela Instrução Normativa GP n. 29, de 2017)

2.5 exija da empresa comprovação de recolhimento do FGTS, por meio dos seguintes documentos:

a) cópia do protocolo de envio de arquivos, emitido pela Conectividade Social (Guia de Recolhimento do FGTS e Informações à Previdência Social - GFIP); (Redação dada pela Instrução Normativa GP n. 29, de 2017)

b) cópia da Guia de Recolhimento do FGTS (GRF), com autenticação mecânica ou acompanhada do comprovante de recolhimento da contribuição;

c) cópia da relação dos trabalhadores constantes do arquivo Sistema Empresa de Recolhimento do FGTS e Informações à Previdência Social - SEFIP (RE); e (Redaçã o dada pela Instrução Normativa GP n. 29, de 2017)

d) cópia da relação de tomadores/obras (RET);

2.6 exigir da empresa comprovação de recolhimentos das contribuições ao Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) por meio de: (Redação dada pela Instrução Normativa GP n. 29, de 2017)

a) cópia do protocolo de envio de arquivos, emitido pela Conectividade Social (GFIP);

b) cópia do Comprovante de Declaração à Previdência;

c) cópia da Guia de Previdência Social (GPS) com autenticação mecânica ou acompanhada do comprovante de recolhimento da contribuição;

d) cópia da relação dos trabalhadores constantes do arquivo SEFIP (RE); e

e) cópia da relação de tomadores/obras (RET);

2.7 consultar a situação da empresa junto ao Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores (SICAF); (Redação dada pela Instrução Normativa GP n. 29, de 2017)

2.8 exija a Certidão Negativa de Débito junto ao INSS (CND), a Certidão Negativa de Débitos de Tributos e Contribuições Federais, o Certificado de Regularidade do FGTS (CRF) e a Certidão Negativa de Débitos Trabalhistas (CNDT), sempre que expire o prazo de validade.

3. FISCALIZAÇÃO DIÁRIA:

3.1 confira quais empregados terceirizados estão prestando serviços e em quais funções. Insira os dados na planilha de acompanhamento mensal;

3.2 verifique se os empregados estão cumprindo a jornada de trabalho, anotando, na planilha de acompanhamento mensal, discrepâncias;

3.3 dirija solicitações de serviços relacionados a empregados de empresa contratada diretamente ao preposto, mantendo-o informado, inclusive, sobre reclamações ou sugestões para melhorias; evite dar ordens diretas a empregados, e

3.4 evite alterar a forma em que foi contratada a prestação do serviço, tais como negociação de folga ou compensação de jornada.

4. FISCALIZAÇÃO ESPECIAL:

4.1 fique atento à data-base prevista na Convenção Coletiva de Trabalho (CCT) da categoria e confira se os reajustes estabelecidos foram concedidos pela empresa no dia e percentual previstos;

4.2 verifique a necessidade de proceder ao equilíbrio econômico-financeiro do contrato em caso de reajuste salarial;

4.3 controle férias e licenças dos empregados na planilha-resumo; e

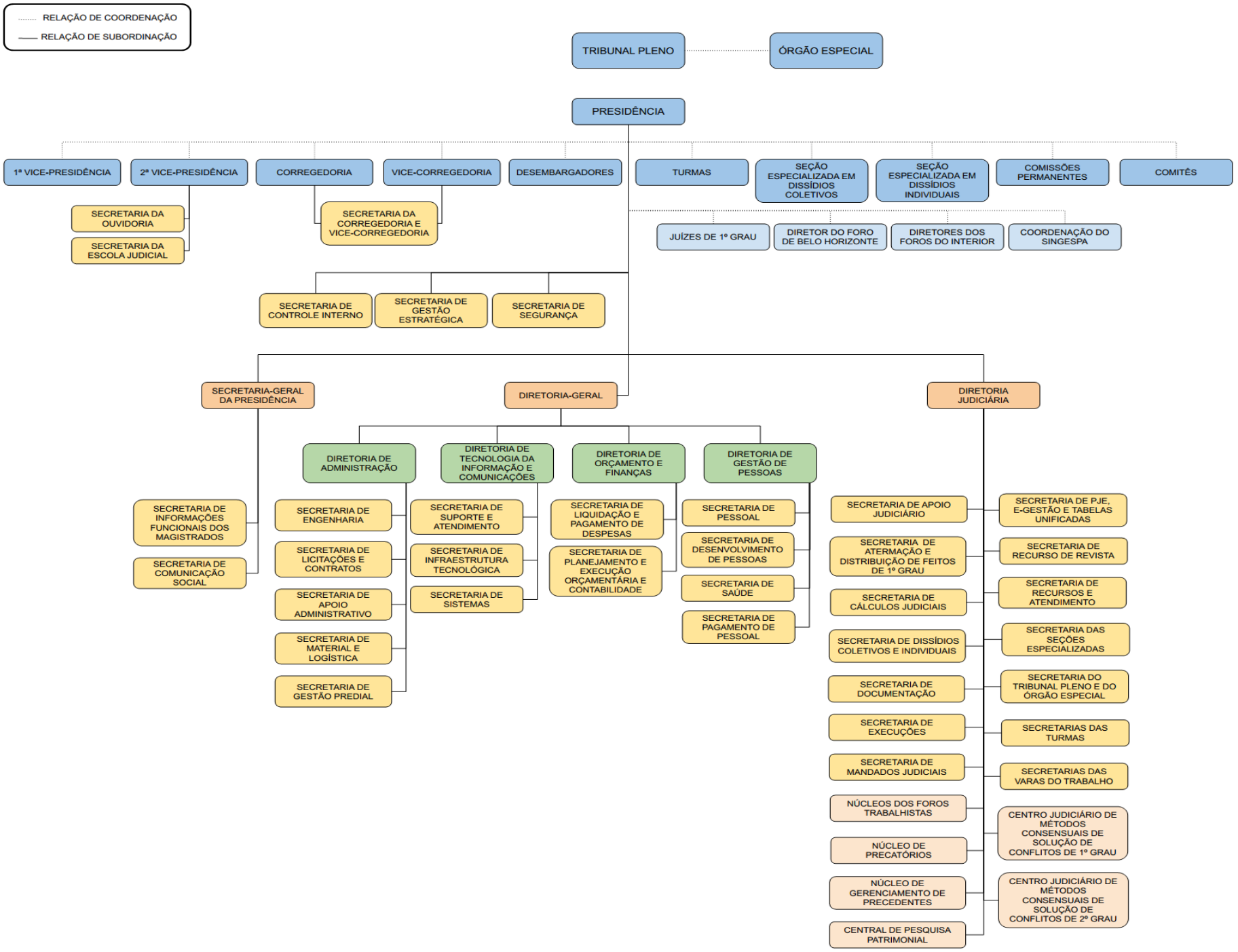
4.4 verifique a observância pela empresa de estabilidades provisórias dos empregados (gestante, estabilidade acidentária, cipeiro).

ATENÇÃO: além das competências acima enumeradas, deverão ser observadas as determinações constantes das Resoluções n. 98, de 10 de novembro de 2009, e 169, de 31 de janeiro de 2013, alterada pela resolução n. 183, de 24 de outubro de 2013, do Conselho Nacional de Justiça, que tratam da retenção de provisões de encargos trabalhistas, previdenciários e outros a serem pagos às empresas contratadas para prestar serviços de forma contínua, nos termos do Decreto n. 2.271, de 7 de julho de 1997.

ANEXO C

Organograma do Tribunal Regional do Trabalho da 3ª Região

TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 3ª REGIÃO



ANEXO D

Acordo de Cooperação Técnica nº 16CN026 entre TRT3 e CEF

TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 3ª REGIÃO

16CN026

SUP - TRT 3ª REGIÃO
Nº 29878/2016
Em 06/10/16
ASSINATURA

ACORDO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA QUE ENTRE SI CELEBRAM O TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA TERCEIRA REGIÃO E A CAIXA ECONÔMICA FEDERAL

O **TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA TERCEIRA REGIÃO**, CNPJ 01.298.583/0001-41, com sede na Av. Getúlio Vargas, 225, em Belo Horizonte - MG, neste ato representado por seu Diretor-Geral, Ricardo Oliveira Marques, brasileiro, casado, portador da Carteira de Identidade MG 6.951.509, expedida pela Secretaria de Segurança Pública de Minas Gerais, inscrito no Cadastro de Pessoas Físicas do Ministério da Fazenda sob o nº 796.480.706-44, residente e domiciliado em Belo Horizonte - MG, conforme competência que lhe foi delegada pela Portaria TRT/GP 02/2016 de 04 de janeiro de 2016, disponibilizada no Diário Eletrônico da Justiça do Trabalho de 04 de janeiro de 2016, doravante denominado **TRIBUNAL**, e do outro lado, a **CAIXA ECONÔMICA FEDERAL**, instituição financeira sob a forma de empresa pública, dotada de personalidade jurídica de direito privado, criada pelo Decreto-Lei 759, de 12.08.69, regida atualmente pelo Estatuto aprovado pelo Decreto nº 7.973 de 28.03.2013, inscrita no CNPJ/MF sob o nº. 00.360.305/0001-04, com sede em Brasília - DF, no SBS, Quadra 04, Lotes 3 e 4, neste ato representada por seu Superintendente Regional, Ronaldo José Gouvea Roggini, brasileiro, casado, portador da Carteira de Identidade nº 2.109.451, expedida pela Secretaria de Segurança Pública de Minas Gerais, inscrito no Cadastro de Pessoas Físicas do Ministério da Fazenda sob o nº 247.749.796-00, doravante denominada **CAIXA**, têm justo e acordado celebrar o presente **ACORDO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA** para a abertura de contas vinculadas específicas destinadas a abrigar os recursos retidos relativos aos encargos dos contratos de mão de obra trabalhistas previstos na Resolução CNJ 169/2013, firmados pelo TRIBUNAL com empresas privadas para prestar serviços de forma contínua, por meio de dedicação exclusiva, nos termos do Processo TRT ePAD 3012/2016 mediante as condições previstas nas seguintes cláusulas:

CLÁUSULA PRIMEIRA - DAS DEFINIÇÕES

Para efeito deste Acordo de Cooperação Técnica entende-se por:

1 – CLT: Consolidação das Leis do Trabalho.

2 – Proponente: pessoa jurídica privada que possui contrato de prestação de serviços firmado com o TRIBUNAL.

3 – Encargos: custos relativos às obrigações trabalhistas devidos a funcionário contratado pela empresa e a serviço do TRIBUNAL.

4 – Rubricas: itens que compõem a planilha de custos e de formação de preços de contratos firmados pelo TRIBUNAL.

5 - Conta Vinculada: conta depósito pessoa jurídica privada, bloqueada para movimentação, aberta em nome dos proponentes de cada contrato firmado com o TRIBUNAL, atualizada pela remuneração básica e juros "*pro rata die*", cuja utilização é exclusiva para crédito das rubricas de encargos trabalhistas retidos;

6 - Usuário: servidor do TRIBUNAL, e por ele formalmente indicado, em relação anexa a este Instrumento (Anexo II), responsável pela gestão dos contratos firmados, com conhecimento das senhas para consultas das Contas Vinculadas, via GOVCONTA CAIXA.

7 – Sistema GOVCONTA CAIXA: sistema de acesso via Internet que permite o gerenciamento de forma centralizada das respectivas Contas Vinculadas.

8 – GovConta CAIXA: conta virtual gerada pelo sistema GOVCONTA CAIXA a qual são agregadas as contas vinculadas.

9 – Partícipes: Tribunal Regional do Trabalho da Terceira Região e Caixa Econômica Federal.

CLÁUSULA SEGUNDA - DO OBJETO

O presente instrumento tem por objetivo regulamentar o estabelecimento dos serviços de abertura de contas específicas destinadas a abrigar os recursos retidos, referentes aos encargos trabalhistas, previstos na Resolução CNJ 169/2013, dos contratos de mão de obra firmados pelo TRIBUNAL com empresas privadas para prestar serviços de forma contínua, por meio de dedicação exclusiva, bem como viabilizar o acesso aos saldos e extratos e/ou movimentação das contas abertas, através do sistema GOVCONTA CAIXA.

Parágrafo Primeiro: Para a consecução do objeto do presente ACORDO de Cooperação Técnica, serão adotados os seguintes procedimentos:

1. Para cada Contrato firmado entre o TRIBUNAL e o Proponente, será aberta uma conta vinculada pessoa jurídica, bloqueada para movimentação, em nome do Proponente do Contrato.

2. A conta vinculada será exclusivamente aberta para o recebimento de depósitos relativos a rubricas de encargos trabalhistas pagos aos proponentes dos contratos, conforme, conforme artigo 1º da Resolução CNJ 169 de 31 de janeiro de 2013.

3. Abertura de uma GovConta CAIXA em nome do TRIBUNAL.

4. A conta vinculada pessoa jurídica, aberta em nome da proponente, será vinculada à GovConta CAIXA aberta em nome do TRIBUNAL.

5. A movimentação dos recursos na Conta Vinculada será providenciada exclusivamente à ordem do TRIBUNAL.

6. Será facultada ao TRIBUNAL a movimentação de recursos da Conta Vinculada Pessoa Jurídica para a Conta Única do Tesouro Nacional.

CLÁUSULA TERCEIRA - DO FLUXO OPERACIONAL

A abertura, cadastramento, captação e movimentação dos recursos se darão conforme o fluxo operacional a seguir:

1. O TRIBUNAL firma contrato com os proponentes.

2. O TRIBUNAL envia Ofício à CAIXA, solicitando a abertura de conta vinculada, bloqueada para movimentação, em nome do proponente que tiver contrato firmado.

3. A CAIXA recebe Ofício do TRIBUNAL e, após a entrega, pelo proponente, dos documentos necessários, procede à abertura da conta vinculada - bloqueada para movimentação em nome do proponente.

4. Quando do processo de abertura da conta vinculada, bloqueada pra movimentação, o proponente assina autorização, em caráter irrevogável e irretratável, para que os representantes legais do TRIBUNAL, possam consultar e movimentar a conta vinculada, exclusivamente.

5. A CAIXA envia Ofício ao TRIBUNAL, contendo o número da conta vinculada, bloqueada para movimentação, conforme modelo constante no Anexo IV.

6. O TRIBUNAL informa à CAIXA o nome do(s) representante(s), legal(is) responsável(is) pelas consultas/movimentações das contas vinculadas e cadastramento de demais usuários, conforme modelo constante no Anexo II.

7. O TRIBUNAL encaminha seu(s) representante(s) à Agência da CAIXA, munido(s) do documento de identificação, CPF e comprovante de residência, para assinar o Contrato de Prestação de Serviços do GOVCONTA CAIXA e cadastrar as senhas de acesso.

8. O TRIBUNAL informa a CAIXA sobre eventual alteração da lista de servidores aptos a consultar e/ou movimentar a(s) Conta(s) Vinculada(s).

9. O TRIBUNAL assina o Contrato de Prestação de Serviços GOVCONTA CAIXA, onde está estabelecido o vínculo jurídico com a CAIXA, sem qualquer ônus financeiro para o TRIBUNAL.

10. A CAIXA cadastra e fornece senha aos representantes do TRIBUNAL no GOVCONTA CAIXA.

11. O TRIBUNAL credita mensalmente os recursos retidos da planilha de custos e de formação de preços advindos do contrato firmado com a proponente na conta vinculada, aberta e mantida exclusivamente nas agências da CAIXA mediante emissão de Ordem Bancária do Tesouro Nacional.

12. O TRIBUNAL envia Ofício à CAIXA, solicitando a movimentação dos recursos ou pode movimentá-los via GOVCONTA CAIXA.

13. No caso de indisponibilidade, por qualquer razão, do GOVCONTA CAIXA, os saldos, os extratos e a movimentação financeira das contas vinculadas serão efetuados mediante solicitação via Ofício a ser remetido pelo TRIBUNAL à CAIXA.

14. A CAIXA recebe ofício e cumpre a determinação de movimentação da conta vinculada, dando ciência ao TRIBUNAL, por meio de Ofício

15. Os recursos depositados na conta vinculada, bloqueados para movimentação, serão remunerados conforme índice de correção da poupança *pro rata die*.

16. - Eventuais alterações nos serviços oferecidos pela CAIXA serão negociados com o TRIBUNAL e formalizados mediante termo aditivo a este Acordo de Cooperação Técnica.

CLÁUSULA QUARTA - DAS COMPETÊNCIAS E RESPONSABILIDADES DO TRIBUNAL

Ao TRIBUNAL compete:

1. Firmar o contrato com os Proponentes.

2. Encaminhar ofício à Agência da CAIXA solicitando a abertura da conta vinculada bloqueada para movimentação em nome do proponente, conforme modelo constante no Anexo I.

3. Designar, por meio de ofício no mínimo 2 (dois) e no máximo 4 (quatro) servidores para os quais a CAIXA disponibilizará senha para consulta a saldo e extrato/movimentação da conta vinculada, via GOVCONTA CAIXA, e outros procedimentos necessários para ao acesso dos dados, conforme modelo constante no Anexo II.

4. Informar a CAIXA sobre eventual alteração da lista de servidores aptos a consultar/movimentar a(s) conta(s) vinculada(s).

5. Comunicar ao proponente o cadastramento das contas vinculadas, bloqueadas para movimentação, orientando-os a comparecer à Agência da Caixa Econômica Federal, onde a conta vinculada foi aberta, a fim de providenciar a regularização, entrega de documentos e assinatura da autorização, em caráter irrevogável e irretratável, para que o TRIBUNAL possa ter acesso aos saldos e aos extratos da

conta vinculada, bem como solicitar movimentações financeiras, conforme modelo constante no Anexo III.

6. Assinar o Contrato de Prestação de Serviços GOVCONTA CAIXA, sem ônus financeiro para o TRIBUNAL, onde está estabelecido o vínculo jurídico com a CAIXA.

7. Remeter Ofícios à Agência da CAIXA, detentora da conta vinculada, solicitando a movimentação de recursos das contas vinculadas ou movimentá-las pelo GOVCONTA CAIXA.

8. Prover os ajustes técnicos de tecnologia da informação para possibilitar o acesso ao GOVCONTA CAIXA, onde será possível o acesso aos saldos, extratos e movimentação financeira das contas vinculadas, bloqueadas para movimentação.

9. Adequar-se a eventuais alterações nos serviços oferecidos pela CAIXA.

10. Manter rígido controle de segurança das senhas de acesso ao sistema GOVCONTA CAIXA.

11. Instruir seus usuários sobre a forma de acesso às transações do sistema GOVCONTA CAIXA.

12. Assumir como de sua inteira responsabilidade os prejuízos que decorrerem do mau uso ou da quebra de sigilo das senhas dos servidores devidamente cadastrados nos sistemas GOVCONTA CAIXA, conforme item 3 desta cláusula, cuidando de substituí-las, imediatamente, caso suspeite de que tenham se tornado de conhecimento de terceiros não autorizados.

13. Responsabilizar-se por prejuízos decorrentes de transações não concluídas em razão de falha de seu equipamento e/ou erros de processamento em razão da inexistência de informação ou de fornecimento incompleto de informações.

14. Comunicar tempestivamente à CAIXA qualquer anormalidade detectada que possa comprometer o perfeito funcionamento da conexão aos sistemas de Auto Atendimento, em especial, no que concerne à segurança das informações.

15. Permitir, a qualquer tempo, que técnicos da CAIXA possam vistoriar o hardware e software utilizados para conexão aos sistemas GOVCONTA CAIXA.

16. Não divulgar quaisquer informações contidas nas transações efetuadas no sistema GOVCONTA CAIXA, colocado à sua disposição, de modo a manter o sigilo bancário, a privacidade em face de servidores, prestadores de serviço e outras pessoas integrantes do TRIBUNAL, que não sejam usuários, e as normas de segurança da informação do BANCO.

CLÁUSULA QUINTA - DAS COMPETÊNCIAS E RESPONSABILIDADES DA CAIXA

À CAIXA compete:

1. Efetuar abertura da conta vinculada, bloqueada para movimentação, mediante recebimento do Ofício do TRIBUNAL e comparecimento do proponente à agência da CAIXA, munido da documentação necessária.

2. Coletar autorização do proponente para que os representantes legais do TRIBUNAL formalizem convênio para acesso aos sistemas da CAIXA, efetuem consultas e/ou autorizem a movimentação da conta vinculada, por intermédio dos servidores designados pelo TRIBUNAL.

3. Disponibilizar o sistema GOVCONTA CAIXA ao TRIBUNAL.

4. Gerar e fornecer até 4 (quatro) senhas iniciais de acesso ao sistema GOVCONTA CAIXA, condicionado à emissão de autorização de consulta e movimentação da Conta Vinculada, conforme item 6 da presente cláusula.

5. Informar ao TRIBUNAL quaisquer alterações nos serviços oferecidos pelo CAIXA, por intermédio do sistema GOVCONTA CAIXA.

6. Prestar o apoio técnico que se fizer necessário à manutenção do serviço, objeto deste Instrumento.

7. - Encaminhar Ofício ao Tribunal com a informação do número da(s) conta(s) vinculada(s), bloqueada para movimentação, conforme modelo constante no Anexo IV.

8. Orientar sua rede de agências quanto aos procedimentos operacionais específicos objeto deste instrumento.

9. Informar ao TRIBUNAL acerca dos procedimentos adotados em atendimento aos ofícios recebidos.

10. Cuidar para que os recursos depositados aos contratados em Contas Vinculadas Bloqueadas sejam movimentados com expressa anuência do TRIBUNAL.

11. Realizar a isenção de tarifas de DOC e TED quando se tratar de transferências originadas do TRIBUNAL a crédito do Proponente, não sendo incluídos neste caso pagamento de salário aos funcionários dessas empresas.

11.1 – As contas abertas na vigência do convênio 12CN015, anteriormente firmado entre as partes, estarão enquadradas na política de isenção de tarifa descrita no item supracitado.

TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 3ª REGIÃO

CLÁUSULA SEXTA - DO ACOMPANHAMENTO

Atuará como gestor deste ajuste, nos termos da Instrução Normativa TRT nº 07/2013, e do art. 67 da Lei 8.666/93, o Secretário de Liquidação e Pagamento de Despesas do TRIBUNAL.

Parágrafo Único: A execução do objeto deste contrato será fiscalizada pelo Chefe da Seção de Liquidação de Serviços Terceirizados do TRIBUNAL.

CLÁUSULA SÉTIMA - DOS RECURSOS FINANCEIROS E MATERIAIS

Este Acordo de Cooperação Técnica não implica em desembolso, a qualquer título, presente ou futuro, sendo vedada a transferência de recursos financeiros entre os PARTÍCIPES.

CLÁUSULA OITAVA - DA EFICÁCIA E DA VIGÊNCIA

O presente Acordo Cooperação Técnica terá eficácia a partir da data de sua assinatura e vigência vigência de 60 meses, a contar da data de sua assinatura, conforme disposto no art. 57, inciso II, da Lei nº 8.666/93, com a redação da Lei nº 9.648, de 1998.

Parágrafo Único: Ficam convalidados os atos praticados entre 05 de junho de 2016 e a data de assinatura deste ajuste.

CLÁUSULA NONA - DA PUBLICAÇÃO

A publicação de extrato do presente instrumento no Diário Oficial será providenciada pelo TRIBUNAL, até o 5º (quinto) dia útil do mês subsequente à data de sua assinatura.

CLÁUSULA DÉCIMA - DAS ALTERAÇÕES

Sempre que necessário, as cláusulas deste Acordo de Cooperação Técnica, à exceção da que trata do objetivo, poderão ser aditadas, modificados ou suprimidas, mediante Termo Aditivo, celebrado entre os Partícipes, passando esses Termos Aditivos a fazer parte integrante deste Instrumento como um todo, único e indivisível.

CLÁUSULA DÉCIMA PRIMEIRA - DAS DISPOSIÇÕES GERAIS

Todos os avisos, comunicações e notificações inerentes a este Acordo serão feitos por escrito. Os casos omissos, as dúvidas ou quaisquer divergências

decorrentes da execução deste Acordo serão dirimidos pelos partícipes, por meio de consultas e mútuo entendimento.

CLÁUSULA DÉCIMA SEGUNDA - DA LEGISLAÇÃO APLICÁVEL

Aplicam-se à execução deste Acordo a Lei 8.666, de 21 de junho de 1993 e as demais normas pertinentes.

CLÁUSULA DÉCIMA TERCEIRA - DA RESCISÃO

Este ACORDO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA poderá ser denunciado por qualquer dos Partícipes em razão do descumprimento de qualquer das obrigações ou condições nele pactuadas, bem assim pela superveniência de norma legal ou fato administrativo que o torne formal ou materialmente inexequível ou, ainda, por ato unilateral, mediante comunicação previa da parte que dele se desinteressar, com antecedência mínima de 90 (noventa) dias, ficando os Partícipes responsáveis pelas obrigações anteriormente assumidas.

CLÁUSULA DÉCIMA QUARTA - DO FORO

Os casos omissos e/ou situações contraditórias deste Acordo de Cooperação Técnica deverão ser resolvidos mediante conciliação entre os PARTÍCIPES, com prévia comunicação por escrito da ocorrência, consignando prazo para resposta, e todos aqueles que não puderem ser resolvidos desta forma, serão dirimidos pela Justiça Federal desta Capital.

E, assim, por estarem justos e acordados, os Partícipes firmaram o presente instrumento em 03 (três) vias de igual teor e forma, perante as testemunhas que também o subscrevem, para que produza os legítimos efeitos de direito.

Belo Horizonte, 24 de outubro de 2016.

TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA TERCEIRA REGIÃO
Ricardo Oliveira Marques
Diretor-Geral

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL
Ronaldo José Gouvea Roggini
Superintendente Regional

lido e conferido
PEDRO LAMOUNIER DE PARVALHO
SELPD - TRT. 3ª REGIÃO

TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 3ª REGIÃO

ANEXO I DO ACORDO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA Nº

MODELO DE OFÍCIO COM SOLICITAÇÃO DE ABERTURA DE CONTA VINCULADA

Ofício nº NNNN/AAAA/ Nome do Tribunal

Município, dia/mês/ano

A(o) Senhor(a) Gerente
(Nome do gerente)
(Endereço da Agência com CEP)

Senhor(a) Gerente,

1 Reporto-me ao Termo de Cooperação Técnica nº _____/_____, firmado com essa Instituição, para solicitar que, excepcionalmente, promova o cadastramento de conta vinculada – bloqueada para movimentação –, em nome do Proponente, Prestador de Serviços a seguir indicado, destinada a receber recursos retidos de rubricas constantes na planilha de custos e formação de preços do Contrato nº ___/____, firmado por este TRIBUNAL:

CNPJ: _____
Razão Social: _____
Nome Personalizado: _____
Endereço: _____
Representante Legal: _____
CPF do Representante Legal: _____

Atenciosamente,

_____
Assinatura do Servidor previamente designado pelo TRIBUNAL

TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 3ª REGIÃO

ANEXO II DO ACORDO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA Nº

MODELO DE OFÍCIO COM A RELAÇÃO DE SERVIDORES AUTORIZADOS A CONSULTAR/MOVIMENTAR A CONTA VINCULADA

Ofício nº NNNN/AAAA/ Nome do Tribunal

Município, dia/mês/ano

A(o) Senhor(a) Gerente
(nome do gerente)
(endereço da agência com CEP)

Assunto: Relação de Usuários do Tribunal autorizados a **consultar/movimentar** a conta vinculada

Senhor (a) Gerente,

1. Informamos que os servidores, abaixo relacionados, estão autorizados a consultar e movimentar as contas vinculadas, abertas para abrigar os recursos retidos de rubricas constantes nas planilhas de custos e formação de preços de contratos firmados pelo TRIBUNAL, conforme Resolução CNJ nº 169 de 31 de março de 2013.

2. Abaixo, segue atual relação de Usuário(s):

Nome	CPF	Matrícula	Cargo/Função	Setor

(*) O primeiro usuário será o responsável por disponibilizar o acesso dos sistemas aos demais.

Atenciosamente,

_____

Assinatura do Servidor previamente designado pelo TRIBUNAL

TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 3ª REGIÃO

ANEXO III DO ACORDO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA Nº

MODELO DE OFÍCIO EMITIDO PELO TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 3ª REGIÃO AO PROPONENTE ACERCA DO PEDIDO DE ABERTURA DE UMA CONTA VINCULADA, BEM COMO SOLICITANDO O COMPARECIMENTO DOS REPRESENTANTES LEGAIS DA EMPRESA CONTRATADA Á AGÊNCIA A FIM DE FORNECER A DOCUMENTAÇÃO ADEQUADA.

Ofício nº /20 – TRIBUNAL

Município/UF, de de 20 .

A Sua Senhoria o Senhor
[Nome do representante da empresa]Representante da [nome da Empresa]
Fone/FAX: . e-mail:

Assunto: Abertura de Conta Vinculada
Contrato: [número do contrato firmado entre o tribunal e a empresa]

Senhor Representante,

1. Em cumprimento ao Acordo de Cooperação Técnica nº [número do Acordo] firmado entre o **Tribunal Regional do Trabalho da Terceira Região** e a **CAIXA** para o gerenciamento de Contas Vinculadas, informamos a Vossa Senhoria que solicitamos a abertura da conta vinculada – bloqueada para movimentação – pertencente ao CNPJ sob nº , na Agência nº , da Caixa Econômica Federal, em seu nome, aberta para receber recursos retidos nas rubricas constantes da planilha de custos e formação de preços do Contrato nº / , firmado entre essa empresa e este Tribunal.

2; Na oportunidade, solicitamos comparecer à referida agência para fornecer a documentação indicada no edital de licitação, de acordo com as normas do Banco Central, bem como assinar os documentos indicados pela Caixa Econômica Federal e autorizar, em caráter irrevogável e irretratável, o acesso irrestrito do Tribunal aos saldos da referida conta – vinculada, aos extratos e as movimentações financeiras e solicitar quaisquer movimentações financeiras da referida conta-depósito.

_____

Assinatura do Servidor previamente designado pelo TRIBUNAL

TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 3ª REGIÃO

ANEXO IV DO ACORDO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA Nº

MODELO DE COMUNICAÇÃO DA CAIXA AO TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 3ª REGIÃO SOBRE A ABERTURA DE CONTA VINCULADA

Nome da Agência
Endereço da Agência
Complemento do Endereço da Agência
CEP - Cidade da Agência/PA - UF

Ofício nº NNNN/AAAA/Sigla da Agência

Município, dia de mês de ano

Ao Senhor
Nome do Representante do Tribunal Regional do Trabalho da 3ª Região
Cargo do Representante
Nome do Tribunal Regional do Trabalho da 3ª Região
Endereço do Tribunal Regional do Trabalho da 3ª Região
CEP - Cidade - UF

Assunto: Informação de número de Conta Vinculada bloqueada para movimentação

Prezado Senhor,

1. Informamos a abertura da Conta Vinculada nº para a empresa , CNPJ , referente ao Termo de Cooperação Técnica n.º , para movimentação exclusiva à ordem do Tribunal Regional do Trabalho da Terceira Região.

2. Oportunamente, solicitamos que o representante do Tribunal compareça à Agência, situada no endereço para cadastramento de senhas e assinaturas eletrônicas, para consultas e movimentações da Conta supracitada.

Atenciosamente,

_____

Nome Gerente de Atendimento
Função
Sigla da Agência/PA

_____

Nome Gerente Geral
Função
Sigla da Agência/PA

TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 3ª REGIÃO

ANEXO V DO ACORDO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA Nº

MODELO DE AUTORIZAÇÃO DO PREPONENTE PARA MOVIMENTAÇÃO PELO TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 3ª REGIÃO DA CONTA VINCULADA

AUTORIZAÇÃO

À Agência _____ do BANCO _____
(endereço da agência)

Senhor(a) Gerente,

Autorizo, em caráter irrevogável e irretratável, que o Tribunal Regional do Trabalho da 3ª Região solicite a essa agência bancária, na forma indicada por essa agência, qualquer tipo de movimentação financeira na conta-corrente vinculada nº _____- bloqueada para movimentação -, de minha titularidade, aberta para receber recursos retidos de rubricas constantes da planilha de custos e formação de preços do Contrato _____ nº ___/___, firmado com o Tribunal Regional do Trabalho da 3ª Região, bem como tenha acesso irrestrito dos saldos da referida conta corrente vinculada, extratos e movimentações financeiras, inclusive de aplicações financeiras.

Atenciosamente,

_____
Local e data

_____
Assinatura do titular da conta-corrente