

GESTÃO DE RISCOS NA CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS TERCEIRIZADOS E A RESPONSABILIDADE SUBSIDIÁRIA

Francisca Eliete da Cruz Moraes Moura

*Doutoranda em Contabilidade e Administração, FUCAPE, São Luís, Brasil,
fmfe2016@gmail.com*

Resumo

Este manuscrito objetiva discutir os riscos que a Administração Pública enfrenta na contratação de empresas para a terceirização de serviços e propor mecanismos para mitigar os riscos percebidos. A contribuição deste trabalho consiste em discutir mecanismos para evitar responsabilização subsidiária para os gestores e contadores públicos, fiscais de contratos, sindicatos, controle interno e com isso beneficiar o trabalhador e o próprio empreendedor que necessitar trabalhar para a Administração Pública.

Palavras-Chave: Gestão de Riscos; Responsabilidade Subsidiária da Administração Pública.

PATROCINADORES:



1. APRESENTAÇÃO DA SITUAÇÃO ANALISADA

A gestão de riscos emergiu com maior força a partir dos anos noventa como forma de consubstanciar os sistemas de controles internos de governos em diversas partes do mundo (Klein Junior, 2020; IFAC, 2014; IIA, 2009; OCDE, 2010). Isso ocorreu como reflexos do modelo gerencial de gestão pública e se configurou numa ferramenta de controle que visa elevar o nível das decisões e da performance governamental (Carlsson-Wall, Kraus, Meidell & Tran, 2017; Klein Junior, 2020; Souza, Braga, Cunha, & Sales, 2020; Vieira & Barreto, 2019). Contudo, da mesma forma que a gestão de riscos demonstra as possíveis ameaças aos objetivos perseguidos, impõe a apuração das responsabilidades dos atores envolvidos na gestão pública, o que gera uma certa resistência, dado que apurar responsabilidades consiste em fragilizar capital político (Klein Junior, 2020).

A gestão de riscos no Brasil avançou especialmente com as mudanças provocadas pela Lei de Acesso à Informação n.º 12.527 (2011) e pelo fortalecimento do conceito de *Accountability*, provocando melhoria nos processos de controle interno dos recursos públicos (Pinho, 2016; Kruger, & Falcão, 2021). Em 2017, a Controladoria Geral da União (CGU) implementou a Política de Gestão de Riscos (PGR, 2017) para os órgãos federais enfatizando que, no gerenciamento dos riscos, cumpre estabelecer, minimamente, as etapas de: apreender o contexto interno e externo relacionado aos riscos, mapeando aqueles que podem comprometer os objetivos organizacionais; analisar as causas e consequências dos riscos, bem como avaliar, priorizar, responder e monitorar o processo de gestão dos riscos objetivando mitigá-los (art. 6º, I, II, III, IV, V, VI, VII, Portaria CGU n.º 915/2017).

Nesse sentido, a terceirização de mão de obra – recorrente nas três esferas da Administração Pública – se insere nesse cenário em decorrência da necessidade de reduzir custos, postos de trabalhos formais e atenuar os efeitos dos direitos sociais, voltada a princípio para a atividade meio, mas podendo ser estendida à atividade fim a partir de 2017, nos termos

PATROCINADORES:



da Lei Federal n.º 13.429 (2017); Decreto-Lei n.º 200, Brasil, 1967; Instrução Normativa Federal n.º 02/2008; Braga & Paschoal, 2020; e Lei n.º 13.429/2017 (Brasil, 2017).

Cumprе destacar que a legislação por vezes é conflitante, uma vez que o artigo 71 da Lei Federal n.º 8.666 (Brasil, 1993), ainda em vigência, preconiza que a empresa contratada pelos órgãos subnacionais (estadual ou municipal) será a única responsável pelas obrigações trabalhistas decorrentes do instrumento contratual. Ocorre, porém, que o Tribunal Superior do Trabalho (TST) compreende que a gestão pública, ao suprimir a previsão constitucional do concurso público (art. 37, CF 1988), está se equiparando à condição da empresa contratada e, portanto, deverá ser colocada também no polo passivo para responder às demandas judiciais dos trabalhadores contratados durante e após a execução do contrato com o órgão público (Súmula n.º 331 do TST; Braga & Paschoal, 2020).

Há outros fundamentos teóricos considerados controversos, como a Ação de Constitucionalidade n.º 16/2007, tendo como objeto o artigo 71 da Lei Federal n.º 8.666 (1993), que teve como motivação a aplicabilidade da Súmula n.º 331 do TST, cuja redação conflitava com o referido artigo. Na mesma direção, em abril de 2017, o Supremo Tribunal Federal (STF) expediu o Recurso Extraordinário - RE n.º 760.931, o qual preceitua que a Administração Pública (nas três esferas) não tem responsabilidade sobre as obrigações trabalhistas decorrentes de seus contratos, também na contramão da referida Súmula (STF, RE 760.931; Braga & Paschoal, 2020).

Assim, o presente manuscrito tem como objetivo discutir os riscos que a Administração Pública (estadual e municipal) enfrenta na contratação de empresas para a terceirização de serviços e propor mecanismos para mitigar os riscos percebidos. Para tanto, visa responder à seguinte questão: como a Administração Pública pode reduzir o risco da responsabilização subsidiária em relação às verbas trabalhistas dos trabalhadores terceirizados?

Esse questionamento é relevante quando consideram-se aspectos como: a redução dos concursos públicos previstos no Decreto n.º 9.262 (2018) e o advento do Programa de

PATROCINADORES:



Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI) que intensificaram o número de contratos de terceirização nas esferas públicas como alternativa de mão de obra mais barata que os servidores efetivos, sem que fosse necessária a submissão de concurso e os pontos controversos na jurisprudência brasileira (Lima, Nascimento Júnior & Ellery, 2019; Mello, 2019).

Como lacuna, observou-se que o tema é pouco discutido na literatura contábil e administrativa e que o poder executivo tem descuidado de procedimentos que ajudem a evitar o risco de responsabilização subsidiária na gestão de contratos de serviços terceirizados que, à luz da nova lei de licitação, não poderão mais ser negligenciados. Cabe advertir que a quantidade de causas trabalhistas listadas no Relatório do Tribunal Superior do Trabalho (TST), no período de janeiro de 2018 a junho de 2021, totaliza 15.366 processos, e o Banco do Brasil (agência: Poderes Públicos/MA), ao ser questionado sobre a quantidade de Acordo de Cooperação firmados com a Administração Pública, elencou, predominantemente, órgãos vinculados ao poder judiciário e não ao poder executivo.

A contribuição deste manuscrito consiste em discutir mecanismos de redução de riscos de responsabilização para os gestores e contadores públicos, fiscais de contratos, sindicatos (controle social), controle interno e para o próprio empreendedor que, para continuar trabalhando para a Administração Pública, terá que atender a lei e adequar o seu fluxo de caixa prevendo a retenção das verbas trabalhistas. Além disso, este debate beneficia os trabalhadores que prestam serviços terceirizados, uma vez que, se houver a retenção e uma boa fiscalização do contrato – obrigação *in vigilando* da Administração Pública – esse trabalhador receberá os seus direitos trabalhistas a tempo e modo, sem recorrer à Justiça do Trabalho, sujeitando-se ao risco de não os receber integralmente. Ademais, na ocorrência de inadimplência pela contratada, a própria Administração Pública, como contratante, poderá aumentar os seus gastos respondendo subsidiariamente às ações trabalhistas.

PATROCINADORES:



A presente pesquisa classifica-se como qualitativa e, como recurso metodológico, foi utilizada a análise documental e bibliográfica pautada na legislação que alcança os serviços terceirizados no setor público, tendo como parâmetro as leis e os avanços jurisprudenciais, pautando-se, teoricamente, em trabalhos que tratam de terceirização e da prática de gestão de riscos (Klein Junior, 2020; Carlsson-Wall, et al., 2017; Jordan, Mitterhofer, & Jørgensen, 2018; Jørgensen & Jordan, 2016; Maguire & Hardy, 2016).

Os resultados apontam que a efetiva implementação da conta vinculada com as retenções das verbas trabalhistas (pelo poder executivo subnacional) evitará que a empresa contratada cometa inadimplemento das verbas trabalhistas e previdenciárias e, conseqüentemente, que a contratante responda, na Justiça, de forma subsidiária.

2. REVISÃO DE LITERATURA

2.1 GESTÃO DE RISCO, *ACCOUNTABILITY* E OS DESAFIOS DO CONTROLE INTERNO

Gerir riscos é implementar processos para minimizar as incertezas que poderão afetar negativa ou positivamente a realização dos objetivos organizacionais, visto que, segundo Sobel e Reding (2004), riscos são incertezas. Assim, para o *Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission – COSO* (COSO, 2017), a gestão de riscos é um processo estratégico usado para identificar fatos que sejam potencialmente possíveis de afetar a organização e deve ser conduzido pelo Conselho de Administração pelos executivos e por todos os funcionários. Tais riscos devem, ainda, ser administrados para não comprometerem as estratégias e os objetivos da organização e garantir uma boa prática de governança (COSO, 2017; TCU, 2020). A gestão de riscos integra a boa governança organizacional pública e está vinculada ao mecanismo de estratégia que se articula com liderança e controle, promovendo integridade e transparência e garantindo *accountability* por meio do monitoramento dos

PATROCINADORES:



resultados e das funções de gestão pública, aduz o Referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública de 2020 do TCU.

O TCU (2020) destaca, ainda, que os riscos críticos como aqueles que têm potencialidade de refletir nas operações e no desempenho da Administração Pública, a exemplo dos relacionados aos Contratos de terceirização de mão de obra, deverão ser avaliados com exatidão e os planos de mitigação devem ser concernentes, bem monitorados.

2.2 CONTEXTO HISTÓRICO DA TERCEIRIZAÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA

A Administração Pública brasileira, que antes tinha suas atividades meio e fim executadas pelo servidor concursado (efetivo) e pelo servidor em cargo em comissão, passou a tê-las executadas, também, por empresas contratadas. Segundo o artigo 71 da Lei Federal n.º 8.666 (1993), essas empresas são responsáveis pelos encargos trabalhistas, previdenciários, fiscais e comerciais decorrentes do instrumento contratual. Em tese, havendo inadimplemento de tais encargos, o passivo trabalhista não seria de obrigação do ente público, continuaria vinculado ao CNPJ da empresa contratada, por legalmente ser o empregador do trabalhador terceirizado, situação alterada com a promulgação da Lei Federal n.º 14.133 (2021) que impõe também a responsabilização à contratante (art. 71, Lei n.º 8.666/93; art. 121, Lei n.º 14.133/2021).

A contratação de serviços terceirizados se caracteriza como lícita ou ilícita. A contratação lícita no Brasil foi implementada na Administração Pública a partir da Reforma Administrativa pautada no Decreto-Lei n.º 200 (1967), que foi complementado pelas Leis n.º 5.645 (1970) e n.º 6.019 (1974). Preliminarmente, essa legislação listou e regulamentou os serviços que poderiam ser indiretamente contratados – transporte, operação de elevadores,

PATROCINADORES:



limpeza – ressaltando que deveriam ser executados por pessoa jurídica privada (Druck et al., 2018).

Fazendo-se um contraponto entre a contratação indireta lícita e a ilícita, pontua-se que a terceirização é lícita quando os direitos do trabalhador estabelecidos em lei são preservados, e ilícita se os preceitos legais forem fraudados e houver a contratação de mão de obra na contramão da Lei Federal n.º 6.019 (1974) e da Súmula n.º 331 do TST. Em síntese, esta Lei Federal e esta Súmula determinam que os serviços terceirizados podem ser lícitos e indiretamente prestados de quatro formas: quando o trabalho for temporário em caráter transitório na substituição de trabalhador regular e permanente da empresa contratante ou, ainda, para os casos de acréscimo extraordinário de serviços; quando for atividade de vigilância prestada por empresa especializada (Súmula n.º 331, III do TST e Lei Federal n.º 7.102, de 1983); quando for contratação de serviços de conservação e limpeza, previsto na Lei Federal n.º 5.645 (1970) no inciso III da Súmula n.º 331 (BRASIL, TST, 2011); e quando houver contratação de serviços especializados relacionados às atividades meio da contratante. Contudo, somente haverá licitude se não houver caracterização de personalidade e subordinação direta entre a contratante e o trabalhador (Brasil, Lei n.º 6.019/1974; Brasil, TST, 2011). Logo, a ilicitude se configura sempre que houver uma relação trilateral envolvendo mão de obra e, no âmbito real, o trabalhador for subordinado a um servidor ou houver aspectos que consistam em fraudes ao direito do trabalho, tornando o contrato de terceirização nulo de pleno direito (art. 9º da CLT).

No âmbito *stricto sensu*, a terceirização interpela o Judiciário Trabalhista, uma vez que o Direito do Trabalho analisa o evento da terceirização na esfera dos direitos fundamentais por serem básicos para a articulação entre as demais normas trabalhistas e a regulação das pactuações entre empregado e empregador. Como determinam os incisos IV, V e VI da Súmula n.º 331 do TST, haverá responsabilidade subsidiária sempre que houver a vinculação judicial e for constatada a conduta culposa da gestão pública, sobretudo na fiscalização das obrigações da

PATROCINADORES:

empresa empregadora do terceirizado (incisos V e VI da Súmula n.º 331 do TST, alterada pela Resolução TST n.º 174/2000).

Em 2021, o artigo 71 da Lei Federal n.º 8.666/93 foi alterado pela nova Lei Federal de Licitações e Contratos Administrativos n.º 14.133, de 1º de abril de 2021, que traz, no § 1º do art. 121, o texto da lei anterior, mas adere à orientação jurisprudencial adotada pelo Tribunal Superior do Trabalho (TST), por meio da Súmula n.º 331 do TST (§ 1º do art. 121 da Lei n.º 14.133 (Brasil, 2021). Portanto, cabe à empresa inadimplente, contratada pela Administração Pública, toda e qualquer responsabilização relacionada à execução e aos ônus trabalhistas, previdenciários, fiscais e comerciais (§ 1º do art. 121 da Lei n.º 14.133/2021), **ressalvando-se, especificamente**, os casos em que o contrato seja enquadrado como serviço contínuo com regime de dedicação exclusiva de mão de obra (§ 2º do art. 121 da Lei n.º 14.133/2021). Tal ressalva se aplica quando houver comprovação de que a Administração Pública falhou ao fiscalizar o cumprimento das obrigações contratuais. Somente nesse âmbito haverá responsabilização solidária no que diz respeito aos encargos previdenciários e à responsabilidade subsidiária quanto aos encargos trabalhistas.

Essa responsabilidade subsidiária poderá ser afastada quando a Administração Pública comprovar que fez a fiscalização efetiva do adimplemento das obrigações trabalhistas, já que, nesses casos, a pessoa contratada pela empresa prestadora do serviço fica nas dependências físicas da empresa contratante, possibilitando que a gestão pública faça a fiscalização.

A referida lei converge com a jurisprudência, pois o STF, por via do Recurso Extraordinário n.º 958252, admitiu em 2018, em tese de repercussão geral, a existência da responsabilização subsidiária e pontuou a legalidade da terceirização estabelecida entre pessoas jurídicas diferentes, independentemente do objeto social de cada empresa envolvida (RE n.º 958252/2018 STF). Desse modo, resta à administração pública encontrar uma forma estratégica e legal para minimizar os riscos decorrentes dos contratos de terceirização de serviços cada vez

PATROCINADORES:



mais frequentes nas esferas públicas federal, estadual e municipal (§ 2º do art. 121, Lei Federal n.º 14.133/2021).

2.3 PREVISÃO NO EDITAL: CONTA VINCULADA OU FATO GERADOR

A Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação - SLTI, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - MPOG, determinou que seja previsto nos editais que os valores provisionados para o pagamento das férias, do 13º salário e da rescisão contratual dos trabalhadores da contratada sejam depositados pela Administração em “conta vinculada específica”, dados os termos da Súmula 331 do Tribunal Superior do Trabalho (TST). No mesmo sentido, o artigo 1º do Decreto DF n.º 38.649 (2013) preceitua que a Administração Pública Direta e Indireta do Distrito Federal deverá fazer constar nos editais das licitações que envolvam dedicação exclusiva de mão de obras e nos contratos cláusulas tratando das retenções provisórias trabalhistas e da determinação dos percentuais de cada rubrica, bem como que as possíveis despesas bancárias serão de responsabilidade da empresa contratada. (Inciso I, art. 19-A da IN n.º 3/2009)

O Decreto Federal n.º 9.507 (2018) e a Instrução Normativa n.º 5/2017, publicada pela Secretaria de Gestão do então Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, promovem o uso da conta vinculada no Executivo Federal, agregando a justificativa do pagamento pelo fato gerado, tendo como parâmetro a relação custo-benefício (art. 18, § 2º, da IN n.º 5/2017; art. 8º, V, do Decreto n.º 9.507/2018).

Assim, caberia ao setor público optar entre a “conta vinculada” e o “fato gerador” para mitigar o risco de responder pelas obrigações previdenciárias, trabalhistas e com o FGTS dos terceirizados. Entretanto, o gestor não possui o poder discricionário de fazer a opção na medida em que terá que ser justificada com base na relação custo-benefício. No caso de optar pela utilização da conta vinculada, deverá reter os valores que garantam o pagamento do 13º salário,

PATROCINADORES:

das férias com 1/3 constitucional, multa do FGTS e dos encargos sociais sobre o 13º salário e sobre as férias com 1/3, (IN n.º 5/2017). Do mesmo modo, se optar pelo fato gerador, pagará somente pelos custos ocorridos e não pelos previstos no contrato de prestação de serviço em regime de dedicação exclusiva de mão de obra. Conforme o Anexo VII-B da IN n.º 5/2017, nesse caso, deve-se somar os módulos que compõem a planilha de custos e formação de preços, disposta no Anexo VII-D, a saber: Módulo 1, que trata da Composição da Remuneração; Submódulo 2.2, Encargos Previdenciários e FGTS; Submódulo 2.3, Benefícios Mensais e Diários; Submódulo 4.2, Intrajornada; Módulo 5, Insumos; e Módulo 6, Custos Indiretos, Tributos e Lucro (CITL), que serão calculados tendo por base as alíneas acima (IN n.º 5/2017).

Para Mendes & Ferreira (2020), a conta vinculada possui benefícios e pontos críticos. Os benefícios são relacionados à garantia dos direitos dos terceirizados e à mitigação da responsabilidade do setor público. Nesse sentido, destacam-se alguns aspectos: a certeza do adimplemento das verbas previdenciárias e trabalhistas; o afastamento do ônus da responsabilidade subsidiária pelo setor público; o maior controle na execução contratual; o reflexo positivo no cumprimento das obrigações pela empresa que presta o serviço; a diminuição de litígios trabalhistas; e o ganho social na redução do impacto por falência da contratada e manutenção e controle dos recursos públicos (Mendes & Ferreira, 2020).

Como pontos críticos, Mendes & Ferreira (2020) pontuam que a conta vinculada poderá onerar a estrutura física e pessoal da contratante e da contratada; possivelmente deslocará o foco do objeto do contrato; há falta de padronização operacional; existe risco de bloqueio judicial dos valores retidos e depositados na conta vinculada; ocorre a ingerência da contratante na gestão da contratada majorando a responsabilização subsidiária; há dificuldade de acesso aos extratos bancários; e a contratante comprometeria o fluxo de caixa da contratada, além de, antecipadamente, tê-la como inadimplente.

PATROCINADORES:



3 DISCUSSÃO SOBRE A SITUAÇÃO ANALISADA

Este artigo examinou que é um grande desafio mitigar os riscos que a Administração Pública enfrenta na contratação de empresas de serviços terceirizados. Apesar da Lei Federal n.º 8.666 (Brasil, 1993) não reconhecer a responsabilidade subsidiária do setor público, a Súmula n.º 331 do TST, aplicada pelo Direito Trabalhista brasileiro, sempre prevaleceu na regulamentação da matéria.

No intuito de ratificar a **não responsabilidade** subsidiária do setor público contida no art. 71, § 1º da Lei 8.666/93, o Supremo Tribunal Federal declarou a constitucionalidade do referido artigo por meio da Ação Declaratória de Constitucionalidade - ADC n.º 16, de 2007. Esta, interposta pelo governo do Distrito Federal junto ao Supremo Tribunal Federal, teve como objeto a constitucionalidade do art. 71, § 1º da Lei n.º 8.666/93, dado que o entendimento jurisprudencial evocado na aplicação da Súmula supracitada era contrário ao art. 71 da Lei de Licitação e direcionava para a responsabilidade objetiva da Administração Pública, equivalendo-a à responsabilidade objetiva do setor privado.

As motivações para realizar esta análise são relevantes, visto que o site do Tribunal Superior do Trabalho aponta, no Ranking de Assuntos mais Recorrentes do Relatório de Casos Novos, no item responsabilidade solidária/subsidiária, terceirização/Ente Público, o total de: 21.547, em 2018; 30.528 para 2019; 38.394, em 2020; e, no ranking de janeiro a junho de 2021, totalizou 15.366 processos. O mesmo relatório estabelece a classificação de 4º lugar em 2018; 4º em 2019; 3º em 2020; e 4º para 2021 (janeiro/junho).

Embora este estudo tenha destacado que ainda há entendimentos controversos quanto ao acompanhamento e à responsabilização do gestor público no caso de inadimplemento de obrigações trabalhistas e previdenciárias relacionadas aos seus contratados, entendeu o Supremo Tribunal Federal (STF) que, no caso em tela, tal obrigação, primeiro, não será repassada, automaticamente, para o órgão que contratou os serviços, exceto se a obrigação for

PATROCINADORES:



previdenciária, quando, então, a responsabilidade será solidária entre contratante e contratado; segundo, para que haja responsabilidade subsidiária da Administração Pública, é necessário provar que, durante a execução contratual, não houve a efetiva fiscalização.

4 PONTO DE VISTA

As causas trabalhistas envolvendo a Administração Pública aumentaram significativamente, nas últimas décadas, com as contratações das empresas prestadoras de serviços (Mousinho, 2015; Druck, Sena, Pinto & Araújo, 2018). Desse modo, para mitigar os riscos de responsabilização do poder executivo subnacional (estadual e municipal), nos contratos que envolvem serviços terceirizados, foi criada a conta vinculada com o objetivo específico de receber os depósitos de verbas previdenciárias e trabalhistas, feitos pelas empresas contratadas. Tais valores serão destacados do montante mensal a ser pago pela contratante e vão para uma conta aberta pelo órgão público, em nome da contratada, bloqueada para movimentação (Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão [MP], 2018).

A conta vinculada foi regulamentada, inicialmente, pelo Poder Judiciário quando o Conselho Nacional de Justiça editou a IN n.º 1/2008. O objetivo era normatizar o provisionamento dos direitos trabalhistas das pessoas que prestavam serviços nas dependências de unidades jurisdicionadas ao CNJ, garantindo, assim, o pagamento das obrigações de seus contratos de terceirização. O Conselho Nacional de Justiça ampliou o mesmo entendimento normativo para todo o judiciário por meio da Resolução CNJ n.º 98/2009, revogada em 2013 pela IN 169/2013 (alterada pelas Resoluções n.º 183/2013 e n.º 248/2018), ainda vigente.

4.1 BASE DE CÁLCULOS DA PROVISÃO: ENCARGOS TRABALHISTAS E SOCIAIS

PATROCINADORES:



Deve ser ressaltado que os valores mensais das rubricas a serem provisionados são: 13º (décimo terceiro) salário; férias e 1/3 constitucional de férias; encargos previdenciários; impacto sobre férias e 13º salário; FGTS, incidentes e multa sobre o FGTS para as rescisões sem justa causa (art. 4º da Resolução CNJ n.º 169/2013; art. 2º do Decreto DF n.º 38.649/2013). Os valores são liberados após comprovação documental do pagamento dos direitos trabalhistas dos empregados pela contratada (art. 12 da Resolução CNJ n.º 169/2013).

Percentuais incidentes sobre a remuneração para contingenciamento de encargos trabalhistas

Item	%
13º (décimo terceiro) salário	8,33
Férias e 1/3 constitucional de férias	11,11
Adicional do FGTS, incidentes e multa sobre o FGTS (Rescisão sem justa causa)	4,00
13º salário sobre férias	7,39
Total	30,83%

Fonte: Decreto DF n.º 38.649/2013.

Portanto, para acabar com o risco de responsabilidade subsidiária nas verbas trabalhistas dos serviços terceirizados, Estados e Municípios devem depositar os valores relacionados às verbas trabalhistas em contas vinculadas nos termos da Súmula n.º 331 do TST e do § 1º do art. 121 da Lei n.º 14.133/2021

Assim, sabendo-se que a responsabilização subsidiária traz consequências danosas e, por vezes, imensuráveis ao erário público e para alguns servidores públicos, algumas sugestões são dadas no tópico seguinte, alinhadas com a Súmula n.º 331 do Tribunal Superior do Trabalho, com o Recurso Extraordinário n.º 958252/2018 do Supremo Tribunal Federal e com os parágrafos 1º e 2º do art. 121 da Nova Lei de Licitação n.º 14.133/2021, todos convergentes entre si.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

PATROCINADORES:



Considerando os eixos debatidos neste artigo, a partir das referências bibliográficas e documentais a respeito da responsabilidade subsidiária da Administração Pública na contratação de serviços terceirizados e com o propósito de contribuir de forma prática com a redução de tais responsabilidades no âmbito estadual e municipal, sugere-se que sejam adotadas as recomendações que seguem:

1. Constituir **Acordo de Cooperação com Instituição Bancária Oficial**, estabelecendo as condições para a abertura da conta corrente vinculada, bloqueada para movimentação;
2. Prever no certame licitatório (editais), expressamente:

2.1) Exigência de valor ou percentual a ser caucionado, fiança bancária ou seguro-garantia para serem usados pelo gestor, caso existam na execução do contrato verbas rescisórias inadimplidas;

2.2) Abertura de uma conta corrente vinculada, bloqueada para movimentação, em nome da contratada e do órgão Público, em banco oficial, indicado pelo gestor público;

2.3) Os valores legalmente impenhoráveis, provisionados relacionados ao 13º salário, às férias e abono de férias, ao impacto sobre férias e 13º salário e às multas sobre FGTS, serão depositados em uma Conta Corrente vinculada, bloqueada para movimentação;

2.4) Os pagamentos referentes à execução contratual serão efetivados mediante instrução do processo administrativo de pagamento de documentação que comprove que as obrigações trabalhistas vencidas foram quitadas;

2.5) Que esses valores serão deduzidos dos pagamentos mensais feitos à empresa contratada pela Administração Pública.

3. Antes da assinatura do contrato de prestação de serviço, caberá à Administração Pública:

3.1) Encaminhar ofício ao Banco do Brasil solicitando a abertura da conta vinculada, bloqueada para movimentação, em nome da contratada;

PATROCINADORES:



3.2) Estabelecer com a empresa contratada termo específico que permita à Administração Pública ter acesso aos saldos e extratos determinando que qualquer movimentação deverá ser autorizada por este órgão público.

4. Normatizar e estabelecer o setor que irá definir os percentuais, conferir sobre as folhas de salários mensais e demais verificações;

5. Treinar os fiscais e gestores dos contratos, além de normatizar, por meio de portaria, as suas competências, determinando que, quando o objeto contratado for prestação de serviços, solicite à contratada os itens citados abaixo:

5.1) Relação dos trabalhadores vinculados à execução do objeto do contrato, com identificação nominal de cada profissional e seu respectivo cargo ou função, a discriminação de sua jornada de trabalho e sua remuneração;

5.2) Cópias das Carteiras de Trabalho e Previdência Social (CTPS) dos profissionais designados para a execução dos serviços, devidamente assinadas pela Contratada, fazendo constar a data de admissão do trabalhador;

5.3) Guias de recolhimento e comprovantes de pagamento do INSS e do FGTS de todos os funcionários da contratada designados para a prestação dos serviços decorrentes da contratação;

5.4) Cópia dos contracheques e/ou cópia de recibos de depósitos bancários ou, ainda, outros documentos equivalentes aptos a demonstrar a regularidade do pagamento de salários, férias, 13º salário, horas extras, adicionais e quaisquer outros benefícios devidos, conforme a legislação trabalhista pertinente;

5.5) 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 todos os empregados.

PATROCINADORES:



REFERÊNCIAS

Braga, R. P., & Paschoal, G. H. (2020). Da responsabilidade subsidiária da Fazenda Pública na terceirização de serviços públicos à luz do julgamento do Recurso Extraordinário n.º 760.931. *Revista Jurídica Trabalho e Desenvolvimento Humano*, 3.

Consolidação das Leis do Trabalho (1943). *Decreto-Lei n.º 5.452, de 1º de maio de 1943: aprova a Consolidação das Leis do Trabalho*. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/>.

COSO. Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission. *Enterprise Risk Management: integrating with Strategy and Performance*, 2017. Disponível em:
<https://www.coso.org/Pages/erm.aspx>.

Carlsson-Wall, M., Kraus, K., Meidell, A., & Tran, P. (2017). Managing risk in the public sector: The interaction between vernacular and formal risk management systems. *Financial Accountability and Management*, 35(1), 3-19. DOI:
<https://doi.org/10.1111/faam.12179>.

Decreto n.º 9.262, de 9 de janeiro de 2018 (2018). Extingue cargos efetivos vagos e que vierem a vagar dos quadros de pessoal da administração pública federal, e veda abertura de concurso público e provimento de vagas adicionais para os cargos que especifica. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/>.

Decreto n.º 9.507, de 21 de setembro de 2018 (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/>.

PATROCINADORES:



Decreto-Lei 200 de 25 de fevereiro de 1967 (1967). Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/>.

Druck, G., Sena, J., Pinto, M. M., & Araújo, S. (2018). A terceirização no serviço público: particularidades e implicações. In A. G. Campos (Org.), *Terceirização do trabalho no Brasil: novas e distintas perspectivas para o debate*. Brasília, DF: Ipea.

IFAC. (2014). *International framework: Good Governance in the Public Sector*. London: Chartered Institute of Public Finance and Accountancy (CIPFA) and the International Federation of Accountants (IFAC).

IIARF. (2009). *Internal Audit Capability Model for the Public Sector*. Altamonte Springs, Florida: The Institute of Internal Auditors Research Foundation.

Jordan, S., Mitterhofer, H., & Jørgensen, L. (2018). The interdiscursive appeal of risk matrices: Collective symbols, flexibility normalism and the interplay of 'risk' and 'uncertainty'. *Accounting, Organizations and Society*, 67, 34-55. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.aos.2016.04.003>.

Jørgensen, L., & Jordan, S. (2016). Risk mapping. In M. Power (Ed.), *Riskwork: Essays on the organizational life of risk management* (pp. 50-71). Oxford: Oxford University Press. DOI: <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780198753223.003.0003>

Klein Junior, V. H. (2020). Gestão de riscos no Setor Público brasileiro: uma nova lógica de accountability?. *Revista de Contabilidade e Organizações*, 14:e163964. DOI: <http://dx.doi.org/10.11606/issn.1982-6486.rco.2020.163964>

Kruger, S. D., & Falcão, A. C. (2021). Análise do índice de transparência dos municípios do Sudoeste Paranaense. *Revista Competitividade e Sustentabilidade*

PATROCINADORES:



Lei nº 13.429, de 31 de março de 2017 (2017). Altera dispositivos da Lei n.º 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://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2017/lei-13429-31-marco-2017-784561-norma-pl.html>.

Lei n.º 7.102, de 20 de junho de 1983 (1983). Dispõe sobre segurança para estabelecimentos financeiros, estabelece normas para constituição e funcionamento das empresas particulares que exploram serviços de vigilância e de transporte de valores, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/>.

Lei n.º 8.666, de 21 de junho de 1993 (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.

Lei 12.527, de 18 de novembro de 2011 (2011). Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei n.º 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei n.º 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei n.º 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/>.

Lei 14.133, de 1º de abril de 2021 (2021). Lei de Licitações e Contratos Administrativos
Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/>.

Lei 5.645, de 10 de dezembro de 1970 (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/>.

PATROCINADORES:



Lei 6.019, de 3 de janeiro de 1974 (1974). Dispõe sobre o Trabalho Temporário nas Empresas Urbanas e dá outras Providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/>.

Lima, F. M. J., Nascimento Júnior, A., & Ellery. R. (2019). Terceirização, expansão e investimentos: Um estudo na Universidade de Brasília. *Revista Razão Contábil e Finanças*, 10 (2), jul.- dez.

Maguire, S., & Hardy, C. (2016). Riskwork. In M. Power (Ed.), *Riskwork: Essays on the organizational life of risk management* (pp. 130-149). Oxford: Oxford University Press. DOI: <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780198753223.003.0007>

Mello, R. (2019, janeiro 2). Implementação da nova lei de terceirização exige cuidado. *Jornal do Comércio*.

Mendes, L. L. F., & Ferreira, F. P. M. (2020). Contratos de Terceirização na Administração Pública: dinâmicas de utilização da conta vinculada no Tribunal Regional do Trabalho de Minas Gerais. *Research, Society and Development*, 9(11), e219119501-e219119501.

Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (2017). *Instrução Normativa n.º 5, de 26 de maio de 2017*. Dispõe sobre as regras e diretrizes do procedimento de contratação de serviços sob o regime de execução indireta no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional. Disponível em: https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/20239255/do1-2017-05-26-instrucao-normativa-n-5-de-26-de-maio-de-2017-20237783.

Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (2017). *Portaria n.º 915, de 12 de abril de 2017*, que institui a Política de Gestão de Riscos – PGR – do Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União – CGU. Disponível em: <https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/41321>.

PATROCINADORES:



Miranda, L. B. S., de Araújo Santos, N., & de Almeida, F. M. (2019). Gestão de Riscos de Contratos da Terceirização no Setor Público: Uma Análise Para Uma Instituição Federal de Ensino Superior. *Contabilidade Vista & Revista*, 30(2), 143-170.

Mousinho, I. N. (2015). 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*, 1(12), 55-64.

OCDE. (2010). *Risk and Regulatory Policy: Improving the Governance of Risk*. Paris: OCDE Publisher. DOI: <https://doi.org/10.1787/9789264082939-en>

Pinho, J. A. G. D. (2016). Reforma da administração pública no Brasil: A resistência do "bunker" patrimonialista e a reforma que não acontece. *Sociedade, Contabilidade e Gestão*, 11(3), 130-140. Doi: 10.21446/scg_ufrj.v11i3.133.

Souza, F. S. R. N. d., Braga, M. V. d. A., Cunha, A. S. M. d., & Sales, P. D. B. d. (2020). Incorporação de modelos internacionais de gerenciamento de riscos na normativa federal. *Revista de Administração Pública*, 54(1), 59-78. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/0034-761220180117x>.

Supremo Tribunal Federal (2017). *Recurso Extraordinário 760.931, de 30 de março de 2017*. Relator(a): Ministra Rosa Weber. **Pesquisa de Jurisprudência**. Acórdão, 30 mar. 2017. Data de Publicação: 12/09/2017. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=13589144>.

Tribunal de Contas da União. (2020). *Referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública*. Brasília.

Tribunal Superior do Trabalho (2011). *Súmula n.º 331: Contrato de prestação de serviços. Legalidade* (nova redação do item IV e inseridos os itens V e VI à redação) -

PATROCINADORES:



Res. 174/2011, DEJT divulgado em 27, 30 e 31 de maio de 2011. Disponível em:

<http://www.tst.jus.br/sumulas>.

Vieira, J. B., & Barreto, R. T. d. S. (2019). Governança, Gestão de Riscos e Integridade.

Brasília: Enap. Disponível em: <http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/4281>.

PATROCINADORES:

