

UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA
CENTRO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO PROFISSIONAL EM GESTÃO E AVALIAÇÃO
DA EDUCAÇÃO PÚBLICA

MICHELLE PEON MANARINO

**GESTÃO E FISCALIZAÇÃO DE CONTRATOS DE TERCEIRIZAÇÃO DE MÃO DE
OBRA: O CASO DA UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA EM UM
ESTUDO COMPARATIVO**

JUIZ DE FORA

2017

MICHELLE PEON MANARINO

**GESTÃO E FISCALIZAÇÃO DE CONTRATOS DE TERCEIRIZAÇÃO DE MÃO DE
OBRA: O CASO DA UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA EM UM
ESTUDO COMPARATIVO**

Dissertação apresentada como requisito parcial para a conclusão do Mestrado Profissional em Gestão e Avaliação da Educação Pública, da Faculdade de Educação, Universidade Federal de Juiz de Fora, para obtenção do título de Mestre em Gestão e Avaliação da Educação Pública.

Orientador: Prof. Dr. Marcus Vinícius David

JUIZ DE FORA

2017

MICHELLE PEON MANARINO

**GESTÃO E FISCALIZAÇÃO DE CONTRATOS DE TERCEIRIZAÇÃO DE MÃO DE
OBRA: O CASO DA UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA EM UM
ESTUDO COMPARATIVO**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação Profissional em Gestão e Avaliação da Educação Pública da Universidade Federal de Juiz de Fora como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Gestão e Avaliação da Educação Pública.

Aprovada em 23/02/2017.

Prof. Dr. Marcus Vinícius David (Orientador)
Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF)

Prof. Dr. Eduardo Antônio Salomão Condé
Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF)

Prof. Dr. Francisval de Melo Carvalho
Universidade Federal de Lavras (UFLA)

À minha filha Manuela, luz dos meus dias
e eterna dona do meu coração.

AGRADECIMENTOS

Primeiramente, a Deus, pela benção da vida e pelas inúmeras oportunidades que me concede todos os dias.

À minha amada família, especialmente à minha mãe Helena e ao meu pai Paulo, pelo amor e apoio incondicionais. Sem eles, eu jamais teria conseguido chegar até aqui.

Aos meus amigos, pelo incentivo incansável e pela disponibilidade de ouvirem meus lamentos de exaustão. Em especial, a Anna Cecília, por ser mais que uma amiga e transformar-se em verdadeira fonte de encorajamento e carinho, sempre pronta para ajudar em tudo que precisei.

Ao Magnífico Reitor da UFJF, Professor Marcus Vinícius David, pela orientação durante este trabalho e tolerância com as minhas dificuldades.

Aos professores Marcos Tanure Sanábio e Eduardo Antônio Salomão Condé, por suas oportunas contribuições no processo de qualificação.

A Amélia Thamer e Diovana Bertolotti, pela paciência e presteza e pelas palavras de estímulo que me ajudaram a não desistir.

Aos colegas de trabalho da Coordenação de Contratos da UFJF, pela gentileza constante e pelo espírito de cooperação com que me receberam, sempre dispostos a compartilhar seus valiosos conhecimentos em prol do desenvolvimento institucional.

Enfim, aos que passaram pelo meu caminho durante o Mestrado, agradeço de coração pela contribuição que deixaram, cada um à sua maneira, pois todos foram peças fundamentais à conclusão dessa fase da minha vida.

Que os vossos esforços desafiem as
impossibilidades, lembrai-vos de que as
grandes coisas do homem foram
conquistadas do que parecia impossível.

(Charles Chaplin)

RESUMO

A presente dissertação é desenvolvida no âmbito do Mestrado Profissional em Gestão e Avaliação da Educação (PPGP) do Centro de Políticas Públicas e Avaliação da Educação da Universidade Federal de Juiz de Fora (CAEd/UFJF). O caso de gestão estudado discute os dilemas da terceirização regular de mão de obra no âmbito das IFES e, mais especificamente, na Universidade Federal de Juiz de Fora. Com efeito, a terceirização do trabalho desponta no cenário do serviço público como uma realidade em expansão e, no âmbito das Instituições Federais de Ensino Superior, a presença massiva de trabalhadores terceirizados é consequência da franca expansão pela qual as IFES passaram nos últimos anos. Não obstante a reconhecida necessidade desses serviços, tem-se observado graves falhas na gestão dos contratos de fornecimento de mão de obra terceirizada, bem como importantes lacunas na sua fiscalização, fatores responsáveis pela precarização do trabalho, em virtude do comprometimento dos direitos adquiridos pelos trabalhadores e, conseqüentemente, o alarmante crescimento do número de ações judiciais que culminam na responsabilização da Universidade (*in casu*) por questões trabalhistas relacionadas a esses funcionários terceirizados, o que tem gerado prejuízos financeiros relevantes para a instituição. Nesse sentido, com base nos dados preliminarmente apurados, na pesquisa comparativa com outras universidades federais de Minas Gerais e nas discussões teóricas sobre contratos administrativos e mecanismos de controle interno, as soluções propostas constituirão um conjunto de medidas institucionais para a melhoria das condições de trabalho dos funcionários terceirizados e resguardo da Universidade em questões patrimoniais e jurídicas.

Palavras-chave: Terceirização da mão de obra; Contratos administrativos; Gestão e fiscalização.

ABSTRACT

This dissertation is developed under the Professional Master in Management and Evaluation of Public Education (PPGP) of the Center for Public Policy and Evaluation of Education of the Federal University of Juiz de Fora (CAEd/UFJF). The management case studied discusses the dilemmas of regular outsourcing of labor in the IFES, especially, in Federal University of Juiz de Fora (UFJF). In fact, the outsourcing of work appears in the public service scenario as an expanding reality and, within the Federal Institutions of Higher Education, the massive presence of outsourced workers is a consequence of the frank expansion which the IFES have spent in recent years. Despite the recognized need of the services that maintains the outsourcing in the IFES, it has been observed serious failures in the management of contracts for the supply of outsourced labor, as well as important gaps in their supervision, resources for the precarious work in virtue of the common frauds on acquired rights of employees and, consequently, the alarming increase in the number of lawsuits that culminate in the co-responsibility of the University (*in casu*) due to labor issues related to outsourced employees - which has generated significant financial losses for the institution. In this way, based on preliminary data, on research made among Federal Universities in Minas Gerais and supported in the theoretical discussions on administrative contracts and internal control tools, the proposed solutions will constitute a set of institutional measures to improve the working conditions of outsourced employees and protection of the University in patrimonial and legal matters.

Keywords: Outsourcing, Labor; Administrative contracts; Management; Oversight.

LISTA DE ABREVIATURAS

AGU	Advocacia Geral da União
CAEd	Centro de Políticas Públicas e Avaliação da Educação
CF	Constituição Federal
CONSU	Conselho Superior
COSUP	Coordenação de Suprimentos
FUNRei	Fundação Universidade Federal de São João Del Rei
IFES	Instituições Federais de Ensino Superior
ICB	Instituto de Ciências Biológicas
ICE	Instituto de Ciências Exatas
ICH	Instituto de Ciências Humanas
MEC	Ministério da Educação
PDI	Plano de Desenvolvimento Institucional
REUNI	Programa de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais
UFJF	Universidade Federal de Juiz de Fora
UFLA	Universidade Federal de Lavras
UFMG	Universidade Federal de Minas Gerais
UFOP	Universidade Federal de Ouro Preto
UFTM	Universidade Federal do Triângulo Mineiro
UFU	Universidade Federal de Uberlândia
UFV	Universidade Federal de Viçosa
UNIFAL	Universidade Federal de Alfenas
UNIFEI	Universidade Federal de Itajubá
TAE	Técnico-Administrativo em Educação
TCU	Tribunal de Contas da União

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Reclamações trabalhistas movidas contra a UFJF (em números absolutos)	40
--	----

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Valores empenhados anualmente na unidade orçamentária de terceirizações	35
Quadro 2 - Contratos administrativos de fornecimento de mão de obra vigentes em 31 de outubro de 2015	37
Quadro 3 - Resultados do questionário preliminar aplicado via E-SIC	56
Quadro 4 - Síntese dos dados coletados na UFV	61
Quadro 5 - Síntese dos dados coletados na UFOP	62
Quadro 6 - Síntese dos dados coletados na UFMG	64
Quadro 7 - Comparativo entre os resultados das entrevistas feitas e a realidade da UFJF	67
Quadro 8 - Síntese dos achados da pesquisa e medidas propostas	69

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Número de matrículas por professor de 2007 a 2014 – UFJF	22
Tabela 2 - Número de matrículas por técnico-administrativo equivalente de 2007 a 2014 – UFJF	23

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	15
1 CONTRATOS ADMINISTRATIVOS DE TERCEIRIZAÇÃO DE MÃO DE OBRA: ASPECTOS E DESDOBRAMENTOS RELEVANTES	20
1.1 O fenômeno da terceirização de mão de obra nas IFES: surgimento, conceituação e justificativas para utilização	20
1.2 Mecanismos inerentes à terceirização de mão de obra nas IFES.....	26
1.2.1 Licitação e contratos administrativos	27
1.2.2 Gestão e fiscalização dos contratos administrativos	28
1.2.3 A Súmula 331 do Tribunal Superior do Trabalho (TST) e o entendimento do Supremo Tribunal Federal (STF)	29
1.3 A terceirização de mão de obra na UFJF	32
1.3.1 Os números da terceirização de mão de obra na UFJF	34
1.3.2 Lacunas de gestão e fiscalização dos contratos administrativos na UFJF: consequências práticas	36
2 ANÁLISE DA CONTRATAÇÃO DE MÃO DE OBRA TERCEIRIZADA NA UFJF: INVESTIGAÇÃO ACERCA DA QUALIDADE DE GESTÃO E FISCALIZAÇÃO DOS RESPECTIVOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS	43
2.1 Contribuições teóricas acerca do tema de estudo	43
2.1.1 Contratos administrativos	43
2.1.2 Mecanismos de controle interno	49
2.2 Percurso metodológico da pesquisa	54
2.3 Apresentação dos resultados das entrevistas realizadas na UFV,UFOP e UFMG	59
2.4 Análise dos dados coletados	64
3 PLANO DE AÇÃO EDUCACIONAL (PAE)	68
3.1 Capacitação de gestores contratuais	69
3.2 Conta vinculada	72
3.3 Inserção padrão de cláusula contratual que permita a retenção de valores próximo ao final da vigência do ajuste	74
3.4 Inclusão de cláusula contratual que possibilite aos funcionários realizarem a verificação da regularidade de seus direitos trabalhistas	75

CONSIDERAÇÕES FINAIS	77
REFERÊNCIAS	78
APÊNDICES.....	82

INTRODUÇÃO

A terceirização de mão de obra – entendida por Kian (2006) como mecanismo de transferência de serviços para execução por terceiros – é um fenômeno que data da Segunda Guerra Mundial, tendo surgido originalmente nos Estados Unidos da América e alcançado terras brasileiras em meados da década de 1950. Inicialmente restrita à iniciativa privada, a terceirização enquanto ferramenta de gestão passou a ser oficialmente utilizada pelo setor público no ano de 1967, sob dois argumentos fundamentais: a economia de recursos e a vantagem da delegação de determinadas atividades-meio para concentração de esforços nas atividades-fim.

Nesse tocante, aliás, importante diferenciar as atividades-meio das atividades-fim, sendo certo que o conceito dessa última está diretamente relacionado à razão de ser da instituição, àquilo que constitui seu objetivo precípua; já as atividades-meio são aquelas acessórias (de suporte), indispensáveis à execução das atividades-fim, porém não diretamente relacionadas a elas. No caso das universidades públicas, por exemplo, as atividades-fim são, por excelência, o ensino, a pesquisa e a extensão. As atividades de limpeza, manutenção predial e outras, complementares à prestação das atividades-fim, são, portanto, consideradas atividades-meio.

Ao se lançar um olhar atento à rotina de terceirização de mão de obra no âmbito das Instituições Federais de Ensino Superior (IFES), percebe-se sua intensificação em decorrência, principalmente, da implementação do programa federal do Ministério da Educação de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI).

Com efeito, o significativo aumento no número de vagas nos cursos de graduação ofertados pelas universidades, além da criação de novos cursos – medidas implementadas pelo supracitado programa governamental – levaram ao proporcional incremento da necessidade por mão de obra trabalhadora, dentre professores, técnicos-administrativos em educação e demais funcionários. Cresceu, conseqüentemente, a utilização do mecanismo de terceirização das atividades-meio, sob o argumento de que esse procedimento reduziria custos orçamentários, além de resolver, de maneira mais imediata, a questão da manutenção de uma infraestrutura em processo de expansão.

Em outras palavras, a administração pública, por meio de procedimentos licitatórios, firma contratos administrativos com empresas que lhe fornecem funcionários para executar, indiretamente, os serviços acessórios necessários às IFES. Assim é que, a cada ano, aumenta consideravelmente o número de trabalhadores terceirizados nas universidades federais.

O presente trabalho utiliza como local de pesquisa a Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF), Instituição Federal de Ensino Superior localizada na zona da mata mineira, autarquia na qual a autora figura como servidora pública do quadro efetivo, ocupando o cargo de assistente em administração. Quando a pesquisa teve início, a autora encontrava-se lotada na Procuradoria Federal, junto à UFJF, tendo sido posteriormente convidada a assumir a Coordenação de Contratos da instituição, de modo que, em relação ao objeto pesquisado, passou da posição de observadora para a condição de sujeito (participante). Nesse esteio, cabe esclarecer que, a princípio, este estudo se originou no interesse em examinar o modelo de gestão de contratos utilizado na UFJF, o qual, de acordo com a observação inicial, mostrou falhas possivelmente relacionadas à fiscalização da execução das avenças.

Na UFJF, o número de funcionários terceirizados também demonstrou considerável crescimento com a implantação do REUNI. Veja-se, a título de exemplo, que, somente durante a gestão de 2010 a 2014, tal número aumentou mais de 40% (em 2010, eram cerca de 560 trabalhadores contratados, enquanto, no fim do ano de 2014, esse número saltou para, aproximadamente, 790 funcionários terceirizados).

A propósito, importante destacar que o período contemplado na presente pesquisa correspondeu ao quinquênio compreendido entre os anos de 2010 e 2015, em virtude da previsão legal de que os contratos de prestação de serviços (nos quais se inclui o fornecimento de mão de obra) têm vigência de até 12 meses, podendo ser prorrogados por períodos iguais e sucessivos até no máximo 60 meses, conforme o artigo 57, II, § 4º, da Lei nº 8666/93.

Sabe-se que a terceirização regular do trabalho nas IFES é feita por meio de contratos administrativos, firmados mediante a realização prévia de procedimentos licitatórios. Assim, as empresas vencedoras das licitações fornecem à universidade mão de obra para desempenhar atividades-meio da instituição, tais como serviços de vigilância, manutenção predial, conservação e limpeza, entre outros.

Os funcionários terceirizados, portanto, são empregados das empresas licitadas, ficando a cargo da licitante (no caso, a IFES) o monitoramento dessa relação empregatícia, bem como do desenvolvimento contratual. Isso significa dizer que é obrigação legal do empregador indireto – no presente caso, a UFJF – fiscalizar as avenças que versam sobre a terceirização de mão de obra para garantir que seus objetivos sejam adequadamente cumpridos, bem como honrar todas as obrigações trabalhistas envolvidas no certame.

Não havendo fiscalização – ou na hipótese de ela ser feita de forma ineficaz –, as eventuais fraudes a direitos trabalhistas dos funcionários terceirizados serão cobradas tanto da empresa licitada quanto da autarquia licitante. Em outras palavras, a universidade será considerada, pela Justiça do Trabalho, como responsável subsidiária em ações trabalhistas movidas por funcionários terceirizados sempre que os contratos administrativos por ela firmados com as empresas fornecedoras de mão de obra tiverem sido descumpridos sob o ponto de vista da lei trabalhista (desde que a IFES não consiga comprovar que fiscalizou, efetivamente, as avenças, identificando e engendrando esforços para coibir as fraudes).

Nota-se, portanto, que a terceirização, não obstante as vantagens já citadas alhures, impõe à IFES o dever (não discricionário) de fiscalizar, de forma eficiente, os contratos administrativos dela decorrentes, tarefa esta que implica em considerável acréscimo de responsabilidades, exigindo eficácia e atenção da gestão pública. Com efeito, a deficiência nesse monitoramento gera efeitos negativos, tais como a precarização do serviço (causada pela alta rotatividade e a falta de qualificação dos funcionários contratados) e a do próprio trabalho (pela eventual fraude aos direitos trabalhistas dos funcionários terceirizados).

Especialmente na UFJF, observou-se que os contratos de terceirização de mão de obra não possuíam, quando esta pesquisa teve seu início, um servidor devidamente designado para o desempenho de tal função fiscalizatória, o que comprometia sobremaneira o correto acompanhamento da execução contratual. No decorrer da investigação, em respeito à aprovação da Resolução nº 08/2016 - CONSU/UFJF, começaram a ser nomeados oficialmente (por meio de Portaria do Reitor) os gestores dos contratos administrativos em curso. Contudo, a designação de tais servidores para a atividade por si só não tem demonstrado ser medida suficiente para garantir o correto acompanhamento contratual, que permanece falho.

Assim é que, em razão dessa falta de monitoramento, a UFJF vem sofrendo significativas perdas financeiras em virtude do pagamento de condenações judiciais motivadas pelas fraudes aos direitos trabalhistas cometidas pelas empresas licitadas, sobretudo se considerarmos que a instituição suporta os gastos necessários à contratação da mão de obra terceirizada (por meio dos competentes processos licitatórios) e, paralelamente, vem arcando com os direitos trabalhistas desses funcionários, inadimplidos por seus empregadores diretos.¹ Pontue-se, por relevante, que somente entre os anos de 2010 e 2014 houve um aumento de mais de 3000% no número de ações trabalhistas movidas em face da UFJF.

Diante de todo o exposto – especialmente dos números ora trazidos à baila –, resta patente a atual crise na UFJF da gestão contratual do fornecimento de mão de obra terceirizada para o desempenho das atividades acessórias. A princípio, as empresas licitantes parecem não estar executando a parte que lhes cabe nos contratos, em conformidade com os termos ajustados, da mesma forma como parece não haver, por parte do ente público, as necessárias iniciativas para coibir esse mau procedimento. A falta de fiscalização eficiente dos contratos (função que, por força da lei, como supracitado, fica a cargo da tomadora de serviços) acarreta, então, o sucateamento do trabalho e do serviço prestado, além de dar causa a reiteradas condenações judiciais por responsabilidade subsidiária da IFES em casos de fraude aos direitos trabalhistas dos funcionários terceirizados, o que tem ocasionado expressivo impacto financeiro nas contas da universidade.

É, pois, dever da Instituição Federal de Ensino Superior ora analisada criar e aprimorar mecanismos para proceder ao contínuo e correto controle dos ajustes por ela firmados para contratação de mão de obra terceirizada, zelando pela adequação da utilização dos recursos públicos e primando pela transparência e responsabilidade da gestão.

Questiona-se, pois, de que maneira todo o processo de fiscalização de contratos de terceirização de mão de obra pode ser aprimorado pela UFJF, de modo a favorecer a gestão dos referidos ajustes e garantir a adequada execução dos objetos pactuados?

¹ Reitere-se: a UFJF repassa às empresas licitantes a integralidade dos montantes discriminados no edital licitatório e, depois, realiza pagamentos de verbas trabalhistas em sede judicial quando a contratada não quita seus deveres com os funcionários, sendo eles cobrados da Universidade.

Este trabalho busca, assim, evidenciar se há, de fato, falhas nos procedimentos fiscalizatórios empreendidos pela IFES no que tange aos contratos de terceirização de mão de obra, pretendendo investigar suas causas e encontrar soluções para tais empecilhos. Nesse sentido, seu objetivo geral é analisar o modelo de gestão dos contratos de terceirização de mão de obra na UFJF e, em se encontrando eventuais falhas – especialmente no que tange ao monitoramento contratual –, investigar suas causas.

Tal objetivo é perscrutado por meio da análise de conteúdo doutrinário relacionado à seara dos contratos administrativos e também das noções de mecanismos de controle interno, além de estudo comparativo entre IFES pré-selecionadas acerca da temática analisada. Para tanto, pretende-se

- descrever o atual modelo de gestão e fiscalização dos contratos de terceirização de mão de obra utilizado na UFJF;
- identificar e analisar os eventuais entraves ao correto acompanhamento da execução contratual dessa espécie de contratos e examinar os motivos das lacunas relacionadas ao problema, tanto com base em análise documental e de contribuições doutrinárias, quanto por meio de pesquisa de campo constituída de estudo comparativo entre IFES mineiras;
- propor mecanismos aptos a reverter o quadro, a fim de promover a melhoria das práticas de fiscalização dos contratos e, conseqüentemente, evitar perdas pecuniárias, otimizando, assim, a qualidade do serviço público prestado pela UFJF.

A presente pesquisa foi, para isso, desenvolvida em três capítulos. O primeiro deles buscou descortinar os fatos e dados relacionados à terceirização de mão de obra nas IFES, especialmente os reflexos negativos de lacunas no modelo atual de gestão e fiscalização de tais avenças.

Já o segundo capítulo fez uma detida análise do entendimento doutrinário acerca do tema dos contratos administrativos e da aplicação do conceito de controle interno ao tema versado, além da comparação dos modelos de gestão e fiscalização de contratos de terceirização de mão de obra em IFES mineiras pré-selecionadas.

Por fim, o terceiro capítulo prestou-se à propositura de soluções baseadas nos modelos estudados de outras IFES e nas considerações doutrinárias analisadas, visando sanar – ou, ao menos, consideravelmente minimizar – os efeitos negativos trazidos pela terceirização de mão de obra no âmbito da UFJF.

1 CONTRATOS ADMINISTRATIVOS DE TERCEIRIZAÇÃO DE MÃO DE OBRA: ASPECTOS E DESDOBRAMENTOS RELEVANTES

O presente capítulo busca esclarecer alguns dos aspectos controvertidos relacionados à terceirização de mão de obra pela administração pública, destacando o imperativo legal de contínuo monitoramento dos respectivos contratos administrativos pelo ente público tomador dos serviços.² Para que seja alcançada, portanto, ampla compreensão sobre o tema e suas complexidades, partiu-se do contexto histórico que deu origem à terceirização como ferramenta de gestão utilizada por Instituições Federais de Ensino Superior (IFES), perpassando suas justificativas de utilização, permissivos legais e mecanismos de concretização. Posteriormente, foi analisado o panorama geral da terceirização de mão de obra na Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF), descortinando-se, com isso, sua atual realidade e os eventuais problemas a ela relacionados.

1.1 O fenômeno da terceirização de mão de obra nas IFES: surgimento, conceituação e justificativas para utilização

De maneira bastante simplificada, pode-se resumir a lógica de produção da esfera privada na redução de custos para maximização de lucros, sendo certo que o trabalho humano necessário para obtenção do produto final pode ser considerado o fator mais influente na flutuação do custo final da mercadoria (SILVA, 2013). Sendo assim, a terceirização desse trabalho figura como uma interessante alternativa para o alcance de metas produtivas. Cabe notar que ela tem origem no período que sucedeu à Primeira Guerra Mundial, consolidando-se e atingindo seu ápice posteriormente à segunda grande guerra (KIAN, 2006). Anota Girardi (1999) que

a terceirização foi muito aplicada ao longo da segunda guerra mundial, pois as indústrias bélicas da época precisavam concentrar-se na produção, cada vez melhor, das armas necessárias para manutenção da supremacia aliada. Descobriu-se então que algumas atividades de suporte à produção dos armamentos poderiam ser passadas a outras empresas prestadoras de serviços. O conflito acabou, mas a ideia não só ficou, como evoluiu e consolidou-se como uma técnica administrativa eficaz, quando aplicada de forma adequada (GIRARDI, 1999, p.25-26).

² Tomador de serviços é o ente da administração pública que usufrui dos serviços prestados pelos funcionários terceirizados.

Criada nos Estados Unidos como tentativa empresarial de equilibrar a relação custo X benefício, potencializando lucros, a terceirização surgiu, inicialmente, no seio da iniciativa privada, chegando ao Brasil por volta da metade da década de 1950 (VIANA; DELGADO; AMORIM, 2011). Já no fim da década de 1960, contudo, invadiu a esfera pública brasileira, despontando como mecanismo apto a driblar os efeitos do “Estado Mínimo” neoliberal que, entre as décadas de 1970 e 1990, reduziu drasticamente o número de servidores públicos. Isso, importante destacar, praticamente inviabilizou a manutenção e modernização do setor público, cujas demandas só aumentavam em virtude do crescimento econômico do país.

A superação do modelo burocrático então vigente na administração pública e sua substituição por ideias capitalistas baseadas no modelo empresarial visavam, portanto, corresponder às expectativas da época, apresentando políticas organizacionais focadas em resultados e baseadas em metas de eficiência. Seu objetivo, em última análise, era prover a sociedade de serviços públicos de melhor qualidade.

No que toca especificamente às Instituições Federais de Ensino Superior (IFES), muitos cargos foram extintos pelo poder executivo ao longo dos anos. Com efeito, as metas de gestão do governo federal levaram, principalmente entre os anos de 1996 e 2002, à edição de leis e medidas provisórias que extinguiram cargos públicos (GONÇALVES, 2006). Muito embora a terceirização tenha estado presente no cotidiano dessas instituições desde a regulamentação do instituto pela administração pública, é inegável a intensificação do processo de execução indireta de serviços em decorrência da implementação do programa federal do Ministério da Educação de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI).

Desse modo, desde 2003, com o projeto de interiorização dos campi das universidades federais, o governo federal passou a investir fortemente na expansão do ensino superior público brasileiro e, especialmente com a implantação do REUNI, por meio do Decreto nº 6096, de 24 de abril de 2007, o Brasil experimentou uma grande onda expansionista em suas universidades federais.

Com o objetivo de “retomar o crescimento do ensino superior público, criando condições para que as universidades federais promovessem a expansão física, acadêmica e pedagógica da rede federal de educação superior”, o programa instituiu medidas que contemplavam, dentre outras metas, “o aumento de vagas nos cursos

de graduação e a ampliação da oferta de cursos noturnos” (BRASIL, 2010). Isso naturalmente gerou maior demanda por mão de obra trabalhadora, impulsionando a terceirização, uma vez que o REUNI não previa proporcionalmente o aumento no número de servidores públicos para atender às novas demandas geradas pela expansão universitária.

O estado de Minas Gerais, no ano de 2003, contava com 21 campus universitários; entre 2003 e 2010, 11 novos campi foram criados e outros cinco ainda estavam previstos para os quatro anos seguintes.³ No âmbito da UFJF, essa expansão pôde ser igualmente verificada tanto por meio da criação do campus avançado de Governador Valadares no fim de 2012, como também pelo significativo aumento no número de cursos de graduação e especialização ofertados e na quantidade de alunos atendidos. Em 2016, segundo dados da própria Universidade⁴, circulavam diariamente pelo campus mais de 20 mil alunos, distribuídos em 93 opções de cursos de graduação, 36 de mestrado e 17 de doutorado, sem contar os três mil discentes da educação a distância.

Também com recursos do REUNI, foram construídas, no campus de Juiz de Fora, novas sedes para o Instituto de Ciências Humanas (ICH) e para a Faculdade de Medicina, e novos prédios no Instituto de Ciências Exatas (ICE) e Instituto de Ciências Biológicas (ICB). O programa foi, então, o grande responsável pelo crescimento exponencial da UFJF (especialmente em termos de infraestrutura física, o que possibilitou uma expansão geral da instituição), como se pode notar da tabela 1 a seguir, na qual estão expostos os números de matrículas de alunos por professor entre os anos de 2007 e 2014.

Tabela 1 - Número de matrículas por professor de 2007 a 2014 – UFJF

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Número de matrículas	10.901	11.557	12.265	12.867	14.190	13.398	14.579	14.958
Número de professores equivalentes	955,5	938,5	1.040,00	1.077,50	1.109,50	1.137,50	1.264,00	1.410,50
Relação número de matrícula / professor	11,41	12,31	11,73	11,94	12,79	11,78	11,53	10,61

³ Disponível em: <<http://painel.mec.gov.br/academico/mapaSupProf/acao/S>>. Acesso em: 25 mar. 2015.

⁴ Disponível em: <<http://www.ufjf.br/ufjf/sobre/apresentacao/>>. Acesso em: 16 ago. 2016.

equivalente

Fonte: Adaptado do SIGA (2016).

A tabela evidencia o crescimento estrutural da instituição em números absolutos, tendo havido um aumento de 46,76% no número de matrículas durante o período observado.

A manutenção dessa estrutura, portanto, exige cada vez mais o proporcional aumento de mão de obra trabalhadora, dentre professores e técnicos administrativos em educação. Vê-se, ainda, que, apesar do crescimento absoluto no número de matrículas de alunos acima demonstrado, a quantidade de técnico-administrativos em educação (TAEs) não foi ampliada na mesma proporção. Isso fez com que houvesse significativa queda na relação entre o número de matrículas e o quantitativo de TAEs equivalentes ao longo dos anos, como se pode perceber da tabela 2.

Tabela 2 - Número de matrículas por técnico-administrativo equivalente de 2007 a 2014 – UFJF

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Número de matrículas	10.901	11.557	12.265	12.867	14.190	13.398	14.579	14.958
Número de TAEs equivalentes	1.137,65	1.255,05	1.371,05	1.340,70	1.573,70	1.741,60	1.828,95	2.123,25
Relação número de matrícula / TAEs equivalente	9,58	9,21	8,95	9,60	9,02	7,70	7,97	7,05

Fonte: Adaptado da Pró-Reitoria de Planejamento e TCU (2015).

Nesse ponto, chega-se ao cenário que fomenta a terceirização: diante da carência de funcionários, para que a IFES possa dedicar-se integralmente às suas atividades-fim (ensino, pesquisa e extensão), as atividades-meio são terceirizadas, sob o adicional argumento de que o procedimento reduz custos orçamentários e figura, em última análise, como a única alternativa viável para acompanhar a onda expansionista diante da falta de previsão de concursos públicos para efetivação de servidores.

Como já citado anteriormente, a terceirização de mão de obra consiste, basicamente, em uma espécie de delegação da execução de serviços a funcionários que não fazem parte do quadro de servidores da instituição. Silva (2013, p. 4) explica que

a terceirização é um recurso importante e amplamente difundido hoje no mundo no que tange a gestão estratégica. Seja no setor público ou no setor privado a transferência de certas atividades que não pertencem ao core business do negócio a fornecedores terceiros mais especializados e melhor incluídos tecnologicamente nesta atividade garante, ao contratante, ganhos em escala e eficiência que não seriam possíveis caso tratassem eles próprios dessa atividade. Isso se reflete em seu negócio em redução de custos e maior qualidade do seu produto final que por sua vez significa ganhos de competitividade frente a seus concorrentes (SILVA, 2013, p.4).

Ela é, desse modo, uma ferramenta oriunda do sistema capitalista, visando conferir aos empresários maior competitividade frente às demandas do mercado, por meio da transferência das atividades subsidiárias do processo produtivo para terceiros qualificados. Com isso, os esforços produtivos podem ser direcionados e focalizados na atividade-fim, garantindo maior qualidade e melhor desempenho. Nos dizeres de Girardi (1999, p. 27), “a terceirização é um modelo administrativo que tem como objetivo a concentração de esforços na razão de ser da empresa (atividade fim), podendo transferir para terceiros, especialistas e idôneos, tudo aquilo que não fizer parte do negócio principal da empresa”.

Concomitantemente às vantagens da descentralização das atividades-meio para concentração nas atividades finalísticas (objeto principal), também o fator econômico justifica a adoção da terceirização como estratégia de contratação de funcionários. A redução dos custos de encargos trabalhistas, aliada à possibilidade de flexibilização de escalas de serviço, contribuem significativamente para que ela seja encarada pelos empresários como opção atraente do ponto de vista financeiro.

Esses fatores, contudo, são, como citado, decorrentes da lógica capitalista, de modo que sua aplicação não é tão simples na esfera pública quanto o é no âmbito da iniciativa privada. Isso porque, apesar da constante busca por melhores estratégias de gerenciamento, a administração pública não pode negligenciar sua principal função, que é a de proporcionar bem-estar social ao cidadão/usuário.

É intenso o debate sobre a legitimidade das citadas vantagens da terceirização no setor público, havendo posições divergentes quanto à real economia e eficiência geradas nesse campo específico. Muito embora se trate de prática comum na realidade da administração pública, ela não é vista de maneira

positiva pela unanimidade da doutrina, havendo quem se posicione contrariamente alegando que não há provas concretas de incremento da eficiência e redução de gastos com a sua utilização. Tais críticos destacam, ainda, que os efeitos negativos da prática (sobretudo a precarização das condições de trabalho) têm maior impacto e relevância que os eventuais benefícios alcançados, o que, por si só, desaconselharia sua utilização (JENSEN; STONECASH, 2005).

No que tange às universidades públicas, ensina Chauí (2003, p. 7) que não se pode pretender transformar tais instituições sociais em organizações sociais, regidas por diretrizes puramente operacionais importadas da iniciativa privada, marcadas “pela particularidade e instabilidade dos meios e dos objetivos”. Isso significa dizer que sempre deve haver prevalência do interesse público sobre o particular, de modo que não se pode pretender emprestar às instituições sociais objetivos meramente baseados em lucros e benefícios financeiros. É fundamental que se considere o fator social e humanitário envolvido na questão. Também como exposto por Viana, Delgado e Amorim (2011),

em termos objetivos, a terceirização afeta os terceirizados, que em geral trabalham em condições mais precárias; os permanentes, cujos salários, por isso mesmo, tendem a se aviltar; e às vezes a própria empresa tomadora, que além de lidar com o embate histórico entre capital e trabalho, vê-se a braços com um conflito inédito entre trabalho e trabalho (DELGADO E AMORIM, 2011, p.59).

Assim, conclui-se que o gestor público deve proceder com cautela no que diz respeito à opção pela terceirização de mão de obra, analisando detidamente os critérios que justifiquem e motivem a prática de tal estratégia de gestão, de modo a compatibilizar, de um lado, seus efeitos e, de outro, a proteção dos interesses e bens públicos. Isso, no entanto, não é o foco da presente pesquisa, pois não temos a intenção de discutir a conveniência e as vantagens da terceirização de mão de obra. Nosso intuito é, ao contrário, analisar os mecanismos de monitoramento das avenças que versam sobre mão de obra terceirizada nas IFES e, em especial, na Universidade Federal de Juiz de Fora.

No conceito proposto por Marcelino (2012, p. 338), de que “terceirização é todo processo de contratação de trabalhadores por empresa interposta, cujo objetivo último é a redução de custos com a força de trabalho e/ou a externalização dos conflitos trabalhistas”, importante destacar a existência de duas espécies distintas,

cada qual com características próprias. Nesse sentido, pode-se citar aquela com dedicação exclusiva e a sem exclusividade de mão de obra. A esse respeito, é elucidativa a nota explicativa da Advocacia Geral da União (2013, p. 1):

Importante perceber que não é necessariamente o objeto do contrato que define a definição do serviço como contínuo "COM" ou "SEM" dedicação exclusiva de mão de obra. Tal enquadramento é condicionado pelo modelo de execução contratual. Um mesmo serviço pode, dependendo da forma de execução, ser classificado como contínuo com dedicação exclusiva de mão de obra ou como contínuo sem dedicação exclusiva de mão de obra. Exemplo didático é o serviço de manutenção preventiva e corretiva de aparelhos de ar condicionado. Em uma pequena unidade administrativa, detentora de poucos aparelhos, na qual o serviço de manutenção será executado eventualmente, não faz sentido a disposição diária de um trabalhador da empresa terceirizada, que restará ocioso, pois a efetiva execução da atividade contratada será realizada, apenas, quando provocada a demanda. Já em uma unidade administrativa de maior porte, na qual existam dezenas ou centenas de aparelhos, a constante necessidade de manutenção pode tornar mais econômica e vantajosa a disposição de um ou mais trabalhadores da empresa, diariamente, no interior da organização pública. Enfim, a opção pela disposição permanente do trabalhador fará com que um serviço, muitas vezes classificável como contínuo "SEM" dedicação exclusiva de mão de obra, seja caracterizado como contínuo "COM" dedicação exclusiva de mão de obra.

Nesse tocante, aliás, pode-se observar que o órgão, comparando as duas espécies de terceirização, vai além e conclui que nos contratos em que há emprego de mão de obra em regime de dedicação exclusiva maior deve ser a atenção do ente público, tanto no processo licitatório (análise das propostas) como na execução contratual (gestão e fiscalização do contrato).

Importa-nos na presente pesquisa, cabe considerar, a terceirização de mão de obra com dedicação exclusiva pelas peculiaridades de suas características e a relevância do monitoramento das respectivas avenças para a adequada consecução do objeto contratual.

1.2 Mecanismos inerentes à terceirização de mão de obra nas IFES

O princípio da legalidade – um dos pilares constitucionais brasileiros – aplica-se à administração pública de modo diverso daquele com que vincula os particulares. Enquanto esses podem fazer tudo aquilo que a lei não veda expressamente, o poder público subordina-se à lei para referendar todas as suas ações, ou seja, somente poderá fazer aquilo que esteja legalmente previsto. Diante disso, conclui-se que a terceirização na esfera pública dependerá sempre de prévio instrumento legal que a

regulamente, além, é claro, dos já citados critérios de cabimento e conveniência, a serem considerados pelo gestor público em cada caso concreto.

Nesta seção, são apresentados os aspectos legais envolvidos no tema, tais como a exigência de processo licitatório e a legislação aplicável aos contratos administrativos, bem como a questão específica da gestão e fiscalização das avenças firmadas pelo poder público e o atual entendimento jurisprudencial sobre o assunto.

Oportuno destacar, mais uma vez, com base na nota explicativa da AGU no tópico anterior, que a terceirização pode ser feita com a contratação de mão de obra exclusiva (caso clássico, em que os funcionários contratados prestam serviço unicamente àquele tomador) ou sem exclusividade de mão de obra (hipótese em que os funcionários não trabalham somente para aquele tomador de serviços, atendendo a diversos clientes da empresa que os contratou).

Para exemplificar, vejamos: se uma empresa é contratada para fornecer a determinado órgão público funcionários para realizar a limpeza e conservação das dependências do contratante, eles trabalharão em regime de exclusividade de mão de obra; já no caso de empresa contratada para fornecer refeições, é certo que ela empregará funcionários que atenderão a todos os seus clientes, pois o objeto contratual não é o fornecimento de mão de obra e sim de serviço (refeições). Haverá mão de obra envolvida no processo, porém ela não trabalhará de forma exclusiva a nenhum dos contratantes.

1.2.1 Licitação e contratos administrativos

Todo procedimento de terceirização deve seguir à risca a legislação pertinente. A permissão legal para contratação de mão de obra encontra-se no Decreto Lei nº 200/67 (artigo 10, § 7º), que institui a possibilidade de que a administração federal recorra à contratação de mão de obra proveniente da iniciativa privada para suprir suas necessidades de manutenção de atividades acessórias (ou seja, aquelas que não constituem a finalidade precípua do órgão).

Art. 10. A execução das atividades da Administração Federal deverá ser amplamente descentralizada.

(...)

§ 7º 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. (...)

Importante destacar que há quem defenda a flexibilização no entendimento da limitação das terceirizações às atividades-meio do ente estatal, como é o caso de Garcia (2010).

(...) Há um absoluto descompasso entre o critério e o mundo dos fatos. Existem vários contratos em que a Administração Pública delega, por meio de terceirizações, determinadas atividades finalísticas e sequer há essa percepção, inclusive pelos órgãos de controle. O critério se encontra distanciado dos fatos sociais e não acompanha as profundas transformações que ocorreram nas relações de trabalho. Existem várias atividades finalísticas da Administração Pública que podem ser objeto de delegação sem que isso vulnere nenhum princípio ou norma do ordenamento jurídico pátrio (GARCIA, 2010, p.20).

Essa posição doutrinária, no entanto, é minoritária, sobretudo porque o TCU, na Decisão nº 25/00, já havia decidido sobre a impossibilidade de terceirização de serviços na administração pública "em relação às categorias funcionais abrangidas pelo plano de cargos do órgão ou entidade".

Assim, no caso das IFES, por exemplo, as atividades-meio (passíveis, portanto, de terceirização) são as que não dizem respeito ao ensino, à pesquisa e à extensão, como os serviços de vigilância, a manutenção predial, a conservação e limpeza, dentre outros (essenciais, porém não finalísticos⁵).

Nesse sentido, observada a conveniência do interesse público, cabe ao ente estatal (aqui, a UFJF) formalizar contratos administrativos que garantam a execução indireta de tais serviços, observando, em qualquer hipótese, os preceitos contidos no Decreto nº 2.271, de 7 de julho de 1997 (que estabelece as normas aplicáveis ao tema), na Lei nº 8.666/93 e também na Instrução Normativa nº 02/2008 do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG).

Assim é que, nos termos da lei supramencionada, a contratação de empresas fornecedoras de mão de obra deve seguir rigorosamente uma série de requisitos, tais como o adequado planejamento, a formalização de edital licitatório e, posteriormente, do próprio contrato, além da eficiente fiscalização. No entanto, o que se tem verificado é a aparente dificuldade do poder público em proceder ao efetivo

⁵ O artigo 1º, § 1º, do Decreto nº 2.271/97 e também o artigo 7º, caput, da Instrução Normativa nº 02/2008 do MPOG estabelecem o rol de atividades passíveis de execução indireta (e, pois, de terceirização) no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.

acompanhamento desses contratos, mormente em razão da falta de estrutura das entidades administrativas (consubstanciada na falta de capacitação dos fiscais designados e, ainda, do seu interesse real no bom desempenho da atividade, uma vez que não remunerada).

A seguir, é analisada, assim, a questão específica da gestão e fiscalização desses contratos administrativos enquanto responsabilidades da administração pública e requisitos fundamentais para que os objetivos da contratação sejam totalmente atingidos.

1.2.2 Gestão e fiscalização dos contratos administrativos

Os contratos administrativos, como será visto detidamente no capítulo posterior, contêm previsões protetivas do interesse público, as chamadas "cláusulas exorbitantes", que conferem à administração pública prerrogativas especiais em relação à outra parte contratante. No que tange à gestão e fiscalização dos ajustes – uma dessas prerrogativas extraordinárias dos contratos administrativos –, a própria Lei nº 8666/93 previu sua incidência, como meio hábil a garantir a correta execução contratual.

A disposição legal institui, em seu art. 67, que “a execução do contrato deverá ser acompanhada e fiscalizada por um representante da Administração especialmente designado, permitida a contratação de terceiros para assisti-lo e subsidiá-lo de informações pertinentes a essa atribuição”.

Determinou, ainda, que “o representante da Administração anotará em registro próprio todas as ocorrências relacionadas com a execução do contrato, determinando o que for necessário à regularização das faltas ou defeitos observados” e que “as decisões e providências que ultrapassarem a competência do representante deverão ser solicitadas a seus superiores em tempo hábil para a adoção das medidas convenientes”.⁶

Percebe-se, com isso, que a administração pública tem, pois, obrigação de fiscalizar a execução de seus contratos para assegurar-se de que o objeto avençado seja fielmente executado no tempo e modo devidos (com estrita observância das cláusulas contratuais e respeito às obrigações contratuais decorrentes).

⁶ Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8666cons.htm>. Acesso em: 30 jan. 2015.

1.2.3 A Súmula 331 do Tribunal Superior do Trabalho (TST) e o entendimento do Supremo Tribunal Federal (STF)

De acordo com o atual entendimento do Tribunal Superior do Trabalho (Súmula 331), a administração pública será responsabilizada subsidiariamente pelos débitos trabalhistas de seus prestadores de serviço terceirizados sempre que o inadimplemento, pela empresa contratada, não tiver sido alvo de fiscalização (e efetivas providências) por parte do ente público contratante. Significa dizer que a *culpa in vigilando* (a omissão do dever de fiscalizar o contrato celebrado) acarreta à universidade o ônus de arcar com os deveres atinentes às empresas prestadoras de serviço. Os incisos IV e V são autoexplicativos:

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 (TST, 2011).

É importante ressaltar que o posicionamento do STF na Ação Declaratória de Constitucionalidade (ADC) nº 16 foi responsável por inserir na Súmula 331 o inciso V (inexistente na versão original do enunciado). A ADC nº 16 foi proposta em virtude do aparente conflito existente entre o então soberano inciso IV da Súmula 331 do TST e a disposição legal contida no artigo 71 da Lei nº 8.666/93. Isso porque enquanto o inciso IV estabelecia a responsabilidade subsidiária objetiva da administração pública sobre encargos trabalhistas inadimplidos pela empresa por ela contratada, a Lei nº 8.666/93 afastava, de pronto, tal responsabilidade. Isso significa dizer que, originalmente, o TST considerava o ente público responsável subsidiário pelos débitos trabalhistas eventualmente fraudados, sem levar em conta o aspecto subjetivo da sua conduta (o possível caráter culposo de suas ações, isto é, sua eventual omissão no dever de fiscalizar). A responsabilidade subsidiária era pura e simplesmente objetiva.

Por outro lado, a Lei nº 8.666/93, em seu artigo 71, *caput*, estabelece que “o contratado é responsável pelos encargos trabalhistas, previdenciários, fiscais e comerciais resultantes da execução do contrato”, afastando, ainda, no parágrafo primeiro, a responsabilidade do ente público tomador de serviços quanto aos encargos trabalhistas, fiscais e comerciais porventura fraudados pela empresa contratada, estabelecendo, *ipsis literis*, que

a inadimplência do contratado, com referência aos encargos trabalhistas, fiscais e comerciais não transfere à Administração Pública a responsabilidade por seu pagamento, nem poderá onerar o objeto do contrato ou restringir a regularização e o uso das obras e edificações, inclusive perante o Registro de Imóveis (BRASIL, 1993).

Logo, havia evidente contradição entre a norma legal e o entendimento jurisprudencial do TST (consubstanciado no inciso IV do enunciado de súmula nº 331), embate este que restou dirimido pelo STF com o entendimento de que

a mera inadimplência do contratado não poderia transferir à Administração Pública a responsabilidade pelo pagamento dos encargos, mas reconheceu-se que isso não significaria que eventual omissão da Administração Pública, na obrigação de fiscalizar as obrigações do contratado, não viesse a gerar essa responsabilidade. Registrou-se que, entretanto, a tendência da Justiça do Trabalho não seria de analisar a omissão, mas aplicar, irrestritamente, o Enunciado nº 331 do TST (STF, 2010).

Em decorrência da decisão do STF e uma vez criado o atual inciso V, que prevê a análise do fator subjetivo para responsabilização ou não do ente público tomador de serviços em casos de inadimplência dos direitos trabalhistas pelas empresas licitadas, resta claro o dever (agora reforçado, em virtude da nova exegese empregada judicialmente) de que a administração pública realize uma boa gestão contratual e proceda à adequada gestão e efetiva fiscalização dos contratos de terceirização de mão de obra, de modo a evitar descumprimento dos termos.

Tal como bem colocado por Cunha (2011, p. 137), “é no espectro da gestão e fiscalização que eventual omissão administrativa pode e deve ser fulminada, dando azo ao efetivo cumprimento contratual e ao afastamento de futura responsabilização”. O autor vai além, especificando as particularidades da gestão e fiscalização contratuais, anotando que

enquanto a gestão de contratos é um serviço geral de administração dos instrumentos contratuais, a fiscalização remete-se à atividade mais pontual

e especializada, para cujo desempenho é indispensável que a Administração Pública designe formalmente um agente, com conhecimento técnico suficiente. Tal agente – fiscal –, com o auxílio das normas pertinentes à contratação, deverá desempenhar minuciosa conferência qualitativa e quantitativa dos serviços objeto do contrato, bem como fiscalizar o pagamento dos encargos trabalhistas e seus consectários em relação aos funcionários da contratada, evitando futuras condenações da Administração Pública com base na responsabilidade solidária/subsidiária (CUNHA, 2011, p. 137)

Torna-se, assim, indispensável que sejam reforçados e aprimorados pela administração pública em geral os mecanismos de monitoramento dos contratos administrativos que versem sobre a terceirização de mão de obra. O bom desempenho dessa fiscalização será critério primordial na apuração judicial de responsabilidade do ente público sobre eventuais fraudes, pelas empresas fornecedoras de mão de obra, aos direitos trabalhistas dos funcionários terceirizados.

1.3 A terceirização de mão de obra na UFJF

A Universidade Federal de Juiz de Fora é uma instituição federal de ensino superior, criada pela Lei nº 3.858/1960, sediada na cidade de Juiz de Fora, em Minas Gerais. Conforme os termos do artigo 2º do seu estatuto, “a Universidade goza de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, obedecido o princípio da indissociabilidade entre o ensino, a pesquisa e a extensão”. Além deste, outros princípios que regem a instituição são a gratuidade do ensino, o pluralismo de ideias, a gestão democrática, a garantia do padrão de qualidade e a liberdade de expressão por meio do ensino, da pesquisa e da divulgação do pensamento, da arte, da cultura e do conhecimento.

Criada em 23 de dezembro de 1960, por ato do então presidente Juscelino Kubitschek, sua apresentação no sítio eletrônico a caracteriza como “pólo científico e cultural de uma região de mais de três milhões de habitantes” no Sudeste do estado de Minas Gerais.

De acordo com os resultados apresentados no Relatório de Gestão 2014/UFJF, a instituição está entre os 10% das melhores universidades do país, ocupando a 21ª colocação entre as 228 universidades avaliadas pelo INEP⁷ em

⁷ Esses dados estão de acordo com os resultados do ENADE/2013 e o IGC/2013, publicados pelo INEP em 19 de dezembro de 2014.

2013. Quando comparada a universidades de semelhante porte e abrangência no estado de Minas Gerais, a UFJF fica atrás somente da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) e da Universidade Federal de Viçosa (UFV).

Em decorrência da implementação do REUNI, a UFJF quase dobrou sua área construída dentro e fora do campus de Juiz de Fora⁸, sendo atualmente constituída por quatro institutos e 15 faculdades. Dos 70 cursos de graduação, nove são ministrados no campus avançado de Governador Valadares, criado também em decorrência do programa. Além disso, são ofertados 64 cursos de especialização e residência e 48 cursos de especialização *stricto sensu*. Na modalidade do ensino a distância, a UFJF oferece outros oito cursos de graduação e cinco de pós-graduação *lato sensu*. O Colégio de Aplicação João XXIII, também da UFJF, disponibiliza, ainda, educação básica (ensinos fundamental e médio).

Importante destacar que a autora deste estudo iniciou sua trajetória como servidora pública da UFJF, lotada na Procuradoria Federal, onde pôde observar o gradativo aumento de desdobramentos relacionados a contratos de terceirização de mão de obra. No decorrer da pesquisa, contudo, em virtude da troca de equipe de gestão ocorrida na UFJF (com eleição do novo reitor e consequente reorganização interna), foi convidada a assumir a Coordenação de Contratos, posicionando-se, então, no foco da situação-problema ora analisada. Muito embora o novo cargo facilite o acesso às informações, há, por outro lado, o inconveniente de se estar diretamente atrelada ao imbróglio ora versado, bem como suas causas e consequências.

Cabe notar ainda que, dentre as muitas práticas de terceirização de mão de obra existentes na UFJF, somente serão abordadas por este trabalho as regulares, dentro dos parâmetros legais. Não estão incluídas, portanto, na presente análise, as terceirizações irregulares porventura existentes e nem as situações relacionadas aos funcionários terceirizados que eventualmente tenham sido contratados para desempenhar funções equiparadas a dos servidores efetivos do quadro funcional da UFJF (atividades-fim).

O intuito aqui é, assim, o de destacar a importância dos procedimentos de supervisão e controle por parte da universidade em relação à adequação e ao fiel

⁸ Dados fornecidos pela Pró-Reitoria de Infraestrutura e Gestão (2015).

cumprimento dos contratos celebrados com empresas fornecedoras de mão de obra para consecução de atividades-meio da IFES.

1.3.1 Os números da terceirização de mão de obra na UFJF

Antes que se exponham os números relacionados à terceirização de mão de obra na UFJF, necessário se faz destacar o período contemplado na presente pesquisa como sendo o quinquênio compreendido entre os anos de 2010 e 2015. Com efeito, de acordo com a previsão legal contida no artigo 57, II, § 4º, da Lei nº 8666/93, os contratos de prestação de serviços (nos quais se inclui o fornecimento de mão de obra) podem ter vigência de até 12 meses, sendo passíveis de prorrogação por períodos iguais e sucessivos, até no máximo 60 meses (desde que as prorrogações sejam comprovadamente vantajosas para a administração pública). Logo, o período contemplado nesta pesquisa analisa os contratos vigentes nos 60 meses compreendidos entre 2010 e 2015, de acordo com os dados disponibilizados.

Na UFJF, o número de funcionários terceirizados, de 2010 a 2014, aumentou mais de 40% (em 2010, eram cerca de 563 trabalhadores contratados, enquanto, no fim do ano de 2014, esse número saltou para 842 funcionários terceirizados). Por outro lado, em 2014, havia 1280 servidores técnico-administrativos educacionais (servidores efetivos do quadro da instituição), sendo certo, portanto, que os funcionários terceirizados correspondiam a aproximadamente 40% do número total de trabalhadores da IFES (desconsiderados os docentes), taxa consideravelmente alta de terceirização do trabalho. Apenas para fins de comparação, note-se que a Universidade Federal Fluminense (UFF) conta com 4695 servidores técnico-administrativos e 1432 funcionários terceirizados⁹, respondendo por uma taxa de apenas 23,3% de terceirização.

Os números mostram, com isso, o aumento da estrutura relacionada aos contratos de terceirização de mão de obra na UFJF, sobretudo em decorrência da implantação do REUNI; resta, contudo, perquirir-se em que medida esse crescimento foi levado a cabo de forma controlada, isto é, de maneira eficiente e planejada. Em outras palavras, fundamental questionar até que ponto a terceirização de mão de obra vem atendendo às necessidades da autarquia, correspondendo (ou não) ao imperativo de economicidade que a justifica.

⁹ Disponível em: <<http://www.uff.br/?q=uff/institui%C3%A7%C3%A3o>> e <<http://www.uff.br/acessoainformacao/?q=content/terceirizados>>. Acesso em: 28 mar. 2015.

Nesse diapasão, imprescindível ter-se em conta que tal contratação impõe à administração pública a responsabilidade pelo monitoramento dos respectivos contratos – tarefa esta que, se não desempenhada de forma eficaz, pode comprometer todo o potencial benéfico da terceirização em sede pública.

A par do crescimento da mão de obra terceirizada no decorrer dos anos estudados nesta pesquisa, a unidade orçamentária relacionada aos contratos apresentou também considerável aumento nos valores empenhados, passando de R\$ 14.414.441,00, em 2010, a R\$35.285.557,00, em 2014 – um acréscimo de mais de 140%. Isso significa dizer que foi expressivo o aumento de gastos destinados à manutenção dessa mão de obra nos últimos anos, como aponta o quadro 1. Comparativamente, vê-se que o acréscimo no número absoluto de funcionários terceirizados não acompanhou o aumento dos gastos equivalentes, sendo correto concluir que, em 2014, o gasto com a terceirização era consideravelmente maior que fora há cerca de cinco anos.

Quadro 1 - Valores empenhados anualmente na unidade orçamentária de terceirizações

Unidade Orçamentária	Ano	Valor empenhado
Terceirizações	2010	R\$ 14.414.441,00
Terceirizações	2012	R\$ 23.033.508,00
Terceirizações	2014	R\$ 35.285.557,00

Fonte: Dados fornecidos pela Gerência de Compras da Universidade Federal de Juiz de Fora (2015).

Neste tocante, inclusive, pode-se propor um indicador secundário denominado “custo individual de cada funcionário terceirizado para a UFJF”, a fim de ilustrar tais valores. Considerando-se que a obtenção desse indicador consistirá na divisão do valor empenhado na unidade orçamentária destinada às terceirizações pelo número de trabalhadores terceirizados em atividade na UFJF, a fim de que se atinja o “custo” de cada funcionário, tem-se que o crescimento da razão obtida ao longo dos anos corresponde ao aumento do custo de cada funcionário terceirizado para a universidade. Havendo significativo acréscimo nesse custo, poderá ser legitimamente questionada a opção feita pela terceirização em detrimento da colocação de tais trabalhadores como servidores efetivos do quadro da IFES (por meio da realização de concurso público, logicamente).

Seguindo essa mesma linha de raciocínio, tem-se que a diminuição – ou, ao menos, a manutenção – do valor destinado ao custeio do funcionário terceirizado no intervalo de dois ou três anos significaria expressiva economia para os cofres públicos, a justificar e, até mesmo, referendar a terceirização como medida vantajosa e benéfica ao orçamento das IFES.

No ano de 2010, a UFJF teve um custo individual anual por funcionário terceirizado de aproximadamente R\$ 25.602,91. Já em 2014, tal custo passou a ser de R\$ 41.906,83, quase 65% maior que há quatro anos.

Já foi dito que os contratos administrativos estão condicionados à prévia realização de licitação. No entanto, muito embora essa seja a regra, a própria Lei nº 8666/93 previu alguns casos excepcionais em que ela será dispensada (artigo 17, incisos I e II), dispensável (artigo 24, incisos I a XVII) ou inexigível (artigo 25, incisos I a III). Os contratos administrativos cujo objeto é o fornecimento de mão de obra trabalhadora poderão ser firmados em caráter emergencial (sem a realização de licitação) na hipótese prevista pelo artigo 24, inciso IV da Lei nº 8666/93 – ou seja, quando houver situação emergencial ou de calamidade pública e desde que a licitação não seja possível por motivo alheio à vontade da administração pública. Para isso, há de se demonstrar, motivadamente, a potencialidade do dano e, ainda, a capacidade de a contratação direta evitá-lo.

Ao contrário do que ocorre com os contratos padrão, cuja vigência é de até 60 meses, os contratos emergenciais não podem vigorar por mais de 180 dias, pois é suposto que nesse prazo a administração pública possa se organizar para realizar a licitação.

Marques

(2013,

p. 9) resume tal questão dizendo que

para que se fundamente a contratação nos casos de emergência, esta deverá estar escudada cabalmente em situações reais de risco derivado de fatos imprevisíveis ou previsíveis, mas inevitáveis, afastando-se emergências fictas ou fabricadas evidenciadas pela falta de planejamento do Administrador.

Em dezembro de 2015, encontravam-se ativos sete contratos administrativos de terceirização de mão de obra, sendo que dois deles constituíam avenças firmadas em caráter emergencial, com características distintas das padrões de tal

espécie. Veja-se, a respeito, o quadro 2, que lista os contratos administrativos de fornecimento de mão de obra vigentes na UFJF¹⁰ em 31 de dezembro de 2015.

Quadro 2 - Contratos administrativos de fornecimento de mão de obra vigentes em 31 de dezembro de 2015

Nº do Contrato	Nº da modalidade de licitação	Objeto do Contrato	Vigência em 31.12.2015
84/2010	PR 148/2010	Serviços de controle, operação e fiscalização de portarias.	01.12.2010 a 30.04.2016
22/2013	PR 031/2013	Serviços de motoristas, motociclistas e lavador de veículos.	01.06.2013 a 31.05.2016
01/2015	PR 216/2014	Serviços de apoio administrativo, técnico e operacional para UFJF.	24.01.2015 a 23.01.2016
49/2015	Disp. 75/2015	Serviços de vigia para UFJF.	01.11.2015 a 30.04.2016
15/2015	PR 228/2015	Serviços de apoio técnico nas áreas de divulgação de ações culturais e conservação e restauro.	01.05.2015 a 30.04.2016
03/2015	PR 218/2014	Prestação de serviços de limpeza e conservação para UFJF.	24.01.2015 a 23.01.2016
34/2015	Disp. 38/2015	Serviço de Vigilância Armada para atender UFJF.	01.08.2015 a 31.01.2016

Fonte: Coordenação de Contratos da Universidade Federal de Juiz de Fora (2016).

Dos sete contratos ativos em dezembro de 2015, apenas dois haviam sido firmados em anos anteriores ao corrente (um em 2010 e outro em 2013), o que aponta para uma constante substituição das empresas fornecedoras de mão de obra. Ora, se os contratos administrativos de fornecimento de mão de obra (serviço continuado) podem ser legalmente renovados por até 60 meses, “com vistas a obtenção de preços e condições mais vantajosas para a Administração” (artigo 57, II, Lei nº 8666/93), infere-se que a lei cria exceção para beneficiar o ente público¹¹, de modo que a conduta em sentido contrário, com frequentes rescisões e novas contratações com diferentes fornecedores (o que gera a necessidade de novas licitações, gerando novos gastos), está na contramão da eficiência e da economicidade almejadas. De outro lado, a medida excepcional visa também evitar a interrupção de serviços contínuos necessários e de interesse público, beneficiando, portanto, a população em geral.

¹⁰ A lista de contratos administrativos constante no quadro 2 não contempla os relacionados ao Hospital Universitário da UFJF, atualmente sob responsabilidade da Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (EBSERH).

¹¹ Imperioso destacar que a prorrogação contratual apontada pressupõe o prolongamento da vigência da avença além do prazo inicialmente pactuado, com a mesma empresa contratada e nas mesmas condições anteriormente firmadas, não havendo que se cogitar alteração contratual (art. 65, §1º), sendo dispensada a realização de novo procedimento licitatório.

1.3.2 Lacunas de gestão e fiscalização dos contratos administrativos na UFJF: consequências práticas

Como visto anteriormente, a lei é categórica ao atribuir ao ente público que opta pela terceirização de mão de obra o dever de monitorar as respectivas avenças que regem tal prática. No mesmo esteio, o STF já decidiu que o fator subjetivo relacionado ao monitoramento dos contratos administrativos pelo ente público é quesito fundamental para averiguação da responsabilidade subsidiária da administração pública por eventuais fraudes a direitos trabalhistas dos funcionários terceirizados.

No entanto, a despeito da supratranscrita determinação legal no sentido de que para cada uma das avenças que normatizam a contratação de mão de obra terceirizada deve ser designado um fiscal, responsável pelo controle do estrito cumprimento contratual. O que se percebe na prática é que na UFJF nenhum dos sete contratos dessa espécie, vigentes em dezembro de 2015, tinha um servidor devidamente designado para o desempenho de tal função fiscalizatória. Em alguns casos, costumava-se atribuir extraoficialmente essa função ao servidor responsável pelo atesto das notas correspondentes aos serviços prestados, conduta que não é regular, uma vez que não se coaduna com a previsão legal.

Com efeito, conforme previsão contida nos editais de licitações dessa natureza (Pregão Eletrônico) na UFJF,

a prestação dos serviços (...) será acompanhada e fiscalizada por Servidor Público, designado para esse fim. (...) O Servidor designado efetuará a verificação os serviços executados pela empresa vencedora e procederá ao atesto das faturas correspondentes aos serviços prestados, após examinados e aprovados (UFJF, 2014, s/p).

Vê-se, assim, que não se pode confundir o mero ato de “atestar faturas” com a efetiva fiscalização das avenças, sobretudo porque a minuta dos contratos mencionados prevê expressamente o imperativo de se “designar um servidor como gestor, para acompanhar e fiscalizar a execução do contrato, até sua extinção ou rescisão, e atestar as faturas, conforme previsto no Art. 67 da Lei 8.666/93, no Anexo IV da IN 02/08-MPOG e no disposto no presente instrumento contratual” (UFJF, 2014, s/p).

O termo de referência padrão aduz, ainda, que “a gestão do contrato será exercida por servidor da UFJF designado em portaria assinada pelo reitor” (UFJF, 2014, s/p). Não havia, entretanto, qualquer portaria dessa espécie publicada pela UFJF até dezembro de 2015.

No intuito de sanar o problema da falta de atendimento ao mandamento legal que determina a indicação formal de gestor para todos os contratos administrativos, em fevereiro de 2016, o Conselho Superior da Universidade Federal de Juiz de Fora (CONSU/UFJF) aprovou a Resolução nº 08/2016, que “aprova os procedimentos a serem adotados no acompanhamento e na fiscalização dos contratos firmados no âmbito da UFJF”.

Tal instrumento estabeleceu as funções e responsabilidades dos gestores e fiscais contratuais, estatuiu procedimentos para suas designações e desempenho de suas funções. O artigo 10º da resolução diz que “o Gestor do Contrato, bem como o(s) Fiscal(ais) porventura designado(s), responderá(ao) por irregularidades na execução do contrato que decorram do descumprimento, por ação ou omissão culposa, das atribuições que lhe são conferidas por esta Resolução” (UFJF, 2016, s/p).

Não obstante a publicação dessa resolução ter ocorrido em fevereiro de 2016, somente em junho daquele ano começaram a ser nomeados pelo magnífico reitor, por meio de portaria, gestores formais para os contratos administrativos da instituição. Embora já se possa dizer que muitos dos contratos contam com gestores formalmente designados, a Coordenação de Contratos tem observado, enquanto setor de suporte à atividade de gestão dos ajustes, que faltam aos servidores nomeados conhecimentos básicos sobre suas atribuições e competências enquanto gestores contratuais, o que compromete todo o propósito da fiscalização.

Também merece destaque a situação da conta vinculada¹², instrumento de auxílio no aperfeiçoamento da execução e fiscalização dos contratos de terceirização mantidos pela administração pública federal, prevista no artigo 19-A da Instrução Normativa nº 02/2008, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) e especificada no anexo VII do instrumento legal. Ainda que os

¹² Em termos simples, pode-se dizer que o instituto da conta vinculada consiste na retenção de verbas de natureza trabalhista por parte da contratante pública, com o respectivo destaque dos referidos valores do montante a ser repassado à parte contratada. Esses valores são, então, depositados pelo ente público em conta bancária que possibilite o repasse direto ao obreiro em caso de inadimplemento da empresa licitante, evitando, assim, prejuízos aos trabalhadores terceirizados.

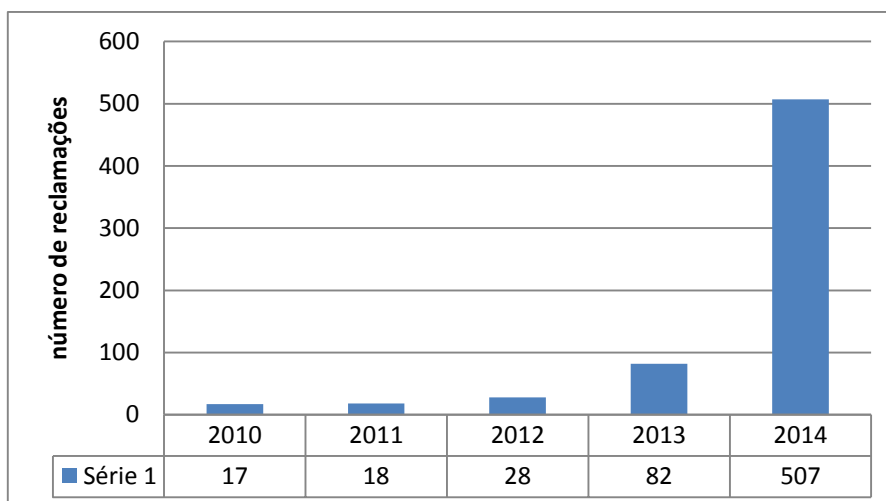
editais de licitação concernentes à terceirização de mão de obra publicados pela UFJF contenham a previsão de utilização da conta vinculada pela IFES, o fato é que a implementação desse mecanismo ainda está longe de se tornar realidade.

Em linhas gerais, portanto, o que se tem observado é a aparente ineficiência da gestão dos contratos de fornecimento de mão de obra terceirizada e a deficiência na sua fiscalização, geradas pela ausência de designação de fiscais contratuais e inexistência de quaisquer políticas voltadas a essa categoria dentro da UFJF (visando à sua capacitação e qualificação quando nomeados). Tais fatores são responsáveis pela precarização do trabalho em virtude do comprometimento dos direitos adquiridos dos trabalhadores (direitos garantidos pela CLT) e, conseqüentemente, geram o crescimento no número de ações judiciais, que culminam na corresponsabilização da Universidade por questões trabalhistas relacionadas aos funcionários terceirizados, o que tem acarretado prejuízos financeiros relevantes.

Com efeito, o expressivo crescimento no número de ações trabalhistas movidas subsidiariamente em face da UFJF por ex-funcionários terceirizados que prestam (ou prestaram, a maioria das vezes) serviços na IFES evidencia o problema de gestão relacionado ao monitoramento das avenças administrativas que regem essa contratação de mão de obra.

De acordo com a figura 1, que quantifica as reclamações trabalhistas movidas contra a UFJF no período compreendido por esta pesquisa (2010 a 2015), houve um aumento de mais de 3000% no número de ações. Nota-se, ainda, que tal contingente teve seu maior incremento no último ano analisado (2014).

Figura 1 - Reclamações trabalhistas movidas contra a UFJF (em números absolutos)



Fonte: Dados fornecidos pela Advocacia Geral da União - Procuradoria Seccional de Juiz de Fora (2015).

O número aqui expresso e seu exponencial crescimento não podem ser creditados tão somente à intensificação do processo de terceirização de mão de obra, pois, ainda que a extinção de cargos e, em maior expressão, a implementação do REUNI tenham gerado incremento nas contratações de funcionários, a proporção entre elas e o número de reclamações trabalhistas ao longo dos anos não é simétrica, nem mesmo regular. Enquanto o número absoluto de trabalhadores terceirizados cresceu menos de 50%, as demandas judiciais de cunho trabalhista movidas por eles tiveram um aumento de mais de 3000%.

Chama a atenção, ainda, o fato de que tais ações vêm sendo interpostas em razão de fraude por seus empregadores diretos a seus direitos trabalhistas. Em outras palavras, o que se tem verificado é o não cumprimento pelas empresas das normas básicas do direito do trabalhador, de modo que seus funcionários, terceirizados na UFJF, ficam sem receber os valores que lhes são devidos em virtude de férias, décimo terceiro salário, FGTS (Fundo de Garantia por Tempo de Serviço) e até mesmo, em alguns casos, os vencimentos mensais.

Ao acionarem o poder judiciário para dirimir tais pendências, os trabalhadores interpõem também à universidade a responsabilidade subsidiária pelo pagamento das verbas trabalhistas supostamente fraudadas. Embora seja certo que os montantes devidos a tal título (conforme previsão contida no instrumento licitatório) são regularmente repassados às empresas fornecedoras da mão de obra pela IFES, tudo indica que a fiscalização desses contratos por parte da UFJF tem sido feita de modo falho e ineficiente, já que as contratadas vêm descumprindo constantemente o

acordado nos contratos administrativos, sem que isso seja devidamente apurado e punido.

Veja-se, por exemplo, que, de acordo com o Relatório de Gestão 2014/UFJF, no ano de 2012, o contrato nº 78/2009 (vigente desde 2009) começou a apresentar intercorrências significativas, relacionadas a irregularidades praticadas pela empresa contratada (atraso no pagamento do salário e dos benefícios dos funcionários). Em fevereiro de 2014, a avença foi rescindida unilateralmente pela UFJF, com aplicação da penalidade de suspensão do direito de licitar com a administração pelo prazo de dois anos. Não obstante a correção da conduta da autarquia nesse caso, é imperioso notar que o contrato já se mostrava problemático em 2012, tendo, contudo, demorado mais de um ano para ser rescindido unilateralmente em razão de seu descumprimento.

Assim é que, em razão dessa aparente deficiência de monitoramento, a UFJF vem sofrendo significativas perdas financeiras em virtude do pagamento de condenações judiciais motivadas pelos fatores supramencionados, sobretudo se considerarmos que a universidade continua desembolsando os valores necessários à contratação da mão de obra terceirizada e, paralelamente, vem arcando com os direitos trabalhistas inadimplidos pelos empregadores diretos.

Essencial reiterar que a instituição repassa às empresas licitantes a integralidade dos montantes discriminados no edital licitatório e ainda precisa pagar verbas trabalhistas em sede judicial quando a contratada não quita seus deveres com seus funcionários, sendo eles cobrados da Universidade.

Diante de tais evidências, que apontam para a atual crise no processo de monitoramento das avenças de mão de obra terceirizada – cujos efeitos financeiros colocam em dúvida a utilidade e vantagem da terceirização do trabalho na UFJF –, a questão que norteia a presente pesquisa é justamente em que medida os necessários e obrigatórios procedimentos de fiscalização das avenças podem ser aprimorados, a fim de que a qualidade do trabalho dos funcionários terceirizados seja resguardada e a autarquia deixe de responder judicialmente pelas fraudes trabalhistas cometidas pelas empresas que lhe fornecem a mão de obra.

2 ANÁLISE DA CONTRATAÇÃO DE MÃO DE OBRA TERCEIRIZADA NA UFJF: INVESTIGAÇÃO ACERCA DA QUALIDADE DE GESTÃO E FISCALIZAÇÃO DOS RESPECTIVOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS

No capítulo anterior, foi demonstrada a atual situação da UFJF no que tange à terceirização de mão de obra, com ênfase nos problemas gerados pela fragilidade do atual modelo de gestão dos respectivos contratos administrativos e ausência de fiscalização, responsabilidade legalmente atribuída ao ente público tomador dos serviços.

Por isso, o presente capítulo objetiva analisar as razões de tais falhas, identificando suas causas por meio da abordagem de conceitos inerentes aos contratos administrativos e mecanismos de controle interno aplicáveis em âmbito público. Pretende-se, ainda, comparar experiências empreendidas por outras IFES, avaliando medidas e políticas relacionadas à gestão e fiscalização contratuais.

2.1 Contribuições teóricas acerca do tema de estudo

O referencial teórico constitui o conjunto de teorias e respectivos autores em que se apoia a investigação e a linha de raciocínio do trabalho desenvolvido. Nesse sentido, as reflexões trazidas à baila servem de base para a análise e interpretação dos dados coletados, esmiuçados, então, à luz das teorias aplicadas. Estas, por sua vez, validam o caminho a ser percorrido na busca por respostas às questões pesquisadas. Serviram como base da presente revisão de literatura não só livros e artigos, como também documentos que atendessem às especificações das bases de dados da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES).

2.1.1 Contratos administrativos

Os princípios e ensinamentos do Direito Administrativo são parte indissociável da matéria ora tratada, seja pelas normas dele emanadas e nele apoiadas, seja pela necessidade de observância e respeito ao princípio republicano.

No que se refere à competência para legislar sobre a matéria, vê-se, pela leitura do artigo 22, inciso XXVII da Constituição Federal, que somente à União caberá fazê-lo, de modo que as regras aplicáveis aos contratos administrativos

serão, necessariamente, tratadas de modo uniforme em todo território brasileiro (GONÇALVES, 2007).

A noção de contrato administrativo originou-se de uma complexa teoria surgida no contexto histórico da França do início do século XX, tendo alcançado terras brasileiras já sob uma ótica simplificada, apoiando-se, sobretudo, nas chamadas "cláusulas exorbitantes" – aquelas que conferem à administração pública poderes especiais em relação ao particular, especialmente no que toca à possibilidade de alteração e rescisão unilaterais da avença (ALMEIDA, 2012).

Não obstante o estado democrático de direito em que vivemos e as liberdades individuais constitucionalmente protegidas, as prerrogativas concedidas ao ente público enquanto parte contratante em um ajuste justificam-se pela necessidade de proteção à supremacia e indisponibilidade do interesse público. A esse propósito, Estefam (2012) afirma que

nos chamados contratos administrativos a Administração goza de prerrogativas decorrentes da ordenação legal ou das cláusulas exorbitantes do ajuste (estabelecidas debaixo do ordenamento jurídico), as quais – estas e aquelas – colocam o 'contrato' à mercê de uma das partes, tanto no que atina à continuidade quanto no que respeita às condições relativas à prestação devida pelo particular (ESTEFAM, 2012, p.250-251).

Naturalmente, contudo, não se poderá, por meio da utilização dessas cláusulas contratuais exorbitantes, prejudicar injustificadamente o particular que porventura tenha firmado ajuste com a administração pública, de modo que, em caso de eventual necessidade de rescisão e/ou alteração unilateral do contrato administrativo pelo ente público, caberá a revisão do pacto financeiro do contrato ou, ainda, o ressarcimento pela situação gravosa causada ao contratado (GONÇALVES, 2007).

É importante nesse momento esclarecer a comum distinção feita pela doutrina entre contratos administrativos propriamente ditos e contratos da administração pública. Enquanto aqueles são, no entendimento de alguns, os "verdadeiros" contratos administrativos, já que oriundos de um regime jurídico próprio, desequilibrados do ponto de vista dos direitos e deveres acordados entre as partes, repletos de cláusulas exorbitantes aptas a salvaguardar o interesse público, os outros figuram apenas como contratos comuns em que uma das partes é a administração pública, regidos pela legislação aplicável a todos (direito civil), sem

quaisquer privilégios concedidos ao poder público. Nos dizeres de Schirato (2012, p. 6), “se o objeto contratual demanda, para sua melhor realização, um regime jurídico que outorgue maiores poderes para a Administração Pública, então poder-se-á falar em cláusulas exorbitantes. Contudo, se o objeto não demanda esse regime jurídico, ele deverá ser afastado”.

Desse modo, apenas para fins de exemplificação, os contratos que realizam concessão de serviços públicos seriam espécie do primeiro gênero, enquanto contratos de locação eventualmente firmados por órgãos públicos poderiam ser enquadrados na segunda definição. Essa diferenciação, entretanto, não é relevante ao presente trabalho, justamente porque ele não pretende classificar contratos de qualquer espécie. A lição de Martins (2007, p. 4) é precisa nesse sentido.

O regime privado é baseado na liberdade individual e na autonomia da vontade, na assegurada possibilidade de busca de interesses egoísticos. Esse regime é incompatível com a natureza do Estado. Por definição, o Estado é um ente instrumental, existe para o cumprimento de uma função, vale dizer, para a busca do bem comum, para a concretização do interesse público. O Estado jamais, e não há exceção a essa assertiva, pode buscar a realização de interesses privados, só pode buscar o interesse público, pleonasticamente, para fins didáticos, qualificado como primário. Enfim: mesmo quando se submete às regras de direito privado, mesmo quando se aproxima da situação de proprietário, de empresário, de comerciante, o Estado não se apresenta como Administração Fiscal, mas como Administração Pública. Enfatiza-se: jamais se afasta do regime de direito público, mesmo quando se submete às regras de direito privado.

Tem-se, então, que o poder público deve objetivar a primazia do interesse comum da população, não sendo possível, nem mesmo com a justificativa do lucro, afastar-se desse propósito. Daí porque a diferenciação entre as possíveis espécies de contratos, no âmbito da administração pública, não nos parece relevante no momento, visto que, em qualquer caso, o objetivo final é o interesse público, que deve ser resguardado como prioridade absoluta.

Os contratos administrativos são entendidos pela Lei nº 8666/93 como todos aqueles ajustes pactuados entre entidades da administração pública e particulares. Apesar de, para a doutrina especializada no tema, as noções do instituto variarem conforme a linha de pensamento adotada, há regras fundamentais para seu enquadramento, como ensina Teixeira (2015, p. 13):

Para a formação do elo contratual, a Administração deve observar uma série de formalismos, em especial a avaliação de conveniência e

oportunidade de se contratar, assim como a espécie de contrato mais adequada à situação apresentada. Ultrapassada essa primeira etapa, a Administração Pública deve se submeter a prévio procedimento licitatório para que seja assegurada competição em igualdade de condições a todos os interessados em com ela contratar. O conteúdo do contrato é determinado pela lei e pela Administração Pública contratante, conferindo-se à outra parte a autonomia de somente aceitar ou não sua assinatura: o contratado não dispõe, em princípio, de liberdade para negociar as cláusulas contratuais, salvo aquelas relativas às cláusulas econômicas. No que tange à execução do contrato, a principal característica reside no poder da Administração Pública de modificação e de sanção unilaterais, preservados também os interesses econômicos do contratado (TEIXEIRA, 2015, p.13).

A autora segue anotando que a tendência atual do poder público tem sido adotar os contratos administrativos como instrumentos fundamentais na função de administrar. Com efeito, diante das dificuldades inerentes ao atendimento de todas as suas competências, o Estado recorre, cada vez mais, à contratação de terceiros que lhe auxiliem em tais tarefas, seja na prestação de serviços públicos, seja na realização de obras públicas ou, ainda, no fornecimento de materiais (TEIXEIRA, 2015). Assim, é indispensável que as avenças firmadas sejam resguardadas pela segurança jurídica, transparência e igualdade de oportunidades e concorrência entre os particulares interessados em contratar com a administração pública.

De outro lado, a função administrativa encontra-se totalmente subordinada à lei, de modo que "na Administração Pública só é permitido fazer o que a lei autoriza" (MEIRELLES, 1997, p. 89). Assim também os contratos administrativos, em busca da concretização e satisfação de utilidades públicas, estão sujeitos aos ditames legais. Essa ideia de "controle administrativo", emanada da própria concepção de Estado Democrático de Direito, leva, portanto, à necessidade e relevância de se proceder à "fiscalização do comportamento da Administração Pública", pois, como bem anotado por Galvão (2016, p. 107, 112-113), "o controle da legalidade administrativa com foco específico na valorização das posições subjetivas dos particulares torna-se objetivo incontestável, presente em qualquer espécie de realidade jurídica subordinada ao conteúdo compreensivo do Estado de Direito".

Daí surge, então, a necessidade de se primar pela eficácia da gestão e fiscalização dos contratos administrativos, vez que, além de bem elaborado e fiel às necessidades da administração pública, o ajuste há que ser adequadamente executado para que sejam atingidos os fins pretendidos, com a correta aplicação

dos recursos públicos e o pagamento do que realmente foi contratado e recebido (MARQUES, 2013).

O TCU também já se manifestou por diversas vezes corroborando a importância da gestão e fiscalização de contratos administrativos, tal como se pode notar nas conclusões do acórdão abaixo transcrito, trazido a título de exemplo:

Acórdão 1731/2009 Plenário (Sumário)

Designa em atenção a disposição legal contida no art. 67 da Lei nº 8.666/1993, representantes da administração para acompanhar e fiscalizar a execução dos serviços e mantenha essa designação atualizada.

Aperfeiçoe os mecanismos existentes tornando-os transparentes, seguros e rastreáveis de modo a permitir verificar quantidade e qualidade dos serviços prestados e somente pague os serviços prestados na totalidade, mediante evidência documental da realização dos serviços contratados, de acordo com a qualidade prevista no edital da licitação e após o efetivo controle dos fiscais do contrato, conforme disposto nos arts. 66 e 67 da Lei nº 8.666/1993.

Exija formalmente das empresas contratadas a designação de preposto a ser mantido no local dos serviços, para representá-las durante a execução do contrato de prestação de serviços, em atenção à disposição contida no art. 68 da Lei nº 8.666/1993 e ao disposto no Decreto nº 2.271/1997, art. 4º, inciso IV (TCU, 2010).

Ainda é imperioso ressaltar que a gestão contratual não se confunde com a fiscalização dos acordos, pois, tal como apontado, com propriedade, por De Almeida (2009, p. 54), enquanto a fiscalização contratual “focaliza a exigência do cumprimento contratual por parte das contratadas”, a gestão dos contratos constitui “a condução integral do processo de contratação, desde a identificação das necessidades da Administração até o fim da execução do contrato, com o seu devido encerramento”.

Muito embora a leitura do artigo 67 da Lei nº 8666/93 possa levar a crer que as figuras do gestor e do fiscal se assemelham, suas atribuições são diversas e suas funções, segregadas. É precisa a colocação de Silva (2013) a esse respeito.

Gestor é aquele que gerencia a execução do contrato e a atuação da fiscalização, ou seja, é aquele que decide sobre qualquer solicitação do contratado que implique alteração contratual, ao passo que o fiscal de contratos é o servidor designado nos termos do artigo indigitado com poderes para fiscalizar e atestar a regular execução do avençado, informando ao gestor as irregularidades encontradas por ocasião da fiscalização e anotando em registro próprio as ocorrências relacionadas à execução do contrato, reportando-se ao gestor sempre que o assunto ultrapassar sua competência (SILVA, 2013, p.13).

Também a Resolução nº 08/2016, aprovada pelo CONSU/UFJF, deu ênfase à diferenciação de competências, estabelecendo, em seu artigo 3º, a definição do gestor e fiscal contratuais nos seguintes termos:

I – Gestor do Contrato: representante da Administração especialmente designado pelo Magnífico Reitor para acompanhar a execução do contrato até o recebimento definitivo do objeto, observando as cláusulas e condições fixadas no termo contratual, de forma a assegurar seu perfeito cumprimento. Poderá atuar sozinho ou com o auxílio de Fiscal(ais), se a complexidade e/ou natureza técnica do contrato sob sua gestão assim o recomendar. Também tem como responsabilidade propor as soluções e as sanções que entender cabíveis para regularização das faltas e defeitos observados, a fim de trazer benefícios e economia para a UFJF;

II - Fiscal do Contrato: servidor especialmente designado pelo Gestor do Contrato, com atribuições de acompanhar, controlar e fiscalizar a ideal execução de contratos administrativos, tendo a obrigação de informar ao Gestor do Contrato sobre eventuais vícios, irregularidades ou baixa qualidade dos serviços prestados pela contratada.

A gestão de contratos é, pois, uma atividade que engloba diversas fases e responsabilidades, tais como planejamento, coordenação, supervisão, acompanhamento, fiscalização e eventual intervenção na execução contratual, tudo com o objetivo de realizar, na íntegra, o objeto da avença, em observância às cláusulas ali pactuadas. Bem didático é o apontamento de Stroppa (2012) nesse tocante:

A gestão é o serviço geral de gerenciamento de todos os contratos; a fiscalização é pontual. A gestão é uma atividade administrativa propriamente dita, que pode ser exercida por uma pessoa ou um setor. Já a fiscalização é exercida necessariamente por um representante da Administração, que pode ser chamado de gestor, especialmente designado, como preceitua a lei, que cuidará pontualmente de cada contrato (STROPPIA, 2012, p.3).

Como já visto, de acordo com o dispositivo legal, cabe ao gestor o acompanhamento sistemático do desenvolvimento contratual, com adoção das medidas necessárias (em seu âmbito de ação) para que sejam atingidos os resultados pretendidos no ajuste, com maior economia possível aos cofres públicos. Ele deverá ser servidor do órgão contratante, mas a própria lei prevê a possibilidade de que a atividade de gestão, em casos de maior vulto ou complexidade, seja assistida por empresa especialmente contratada para esse fim (artigo 67 da Lei nº 8666/93).

No que toca especificamente aos dilemas de gestão e fiscalização contratual, traz-se à baila o exposto com precisão por De Almeida (2009):

A fiscalização constitui parcela importante da execução dos contratos administrativos. O correto exercício da fiscalização contratual representa muito da possibilidade de uma contratação atingir verdadeiramente seu propósito ou não. Não são raros os casos em que um processo de gestão caracterizado por uma licitação bem conduzida, culminando em um contrato bem elaborado, termina por malograr como resultado de deficiente fiscalização contratual. A fiscalização contratual, nesse sentido, constitui, de fato, verdadeiro “Calcanhar de Aquiles” da execução dos contratos administrativos (DE ALMEIDA, 2009, p.61).

Com relação à terceirização do trabalho, principalmente, o problema é agravado pela complexidade dos procedimentos necessários ao correto acompanhamento dos ajustes firmados, desde a fiscalização do cumprimento das obrigações da empresa contratada com os objetivos contratuais pactuados até a regularidade com os funcionários por ela contratados para prestar os serviços. Mais uma vez, a lição de De Almeida (2009) deixa clara a questão ora versada.

As terceirizações, por exemplo, trouxeram novas e importantes realidades para o universo das contratações administrativas. Questões relativas à responsabilidade solidária pelos encargos previdenciários e à responsabilidade subsidiária pelos encargos trabalhistas, no caso de terceirização, merecem a mais dedicada atenção dos servidores públicos envolvidos na condução contratual das unidades gestoras. Os danos provocados por uma fiscalização contratual deficiente são, por si mesmos, evidentes. Desperdício de recursos generalizado, perda de objeto, punições de servidores que poderiam ser evitadas, e, mesmo, penalidades aplicadas desnecessariamente a boas empresas contratadas são apenas algumas das mazelas que resultam da ausência ou da insuficiência da atuação dos fiscais de contratos. Os ordenadores de despesa devem estar cientes dessa realidade e fazer incorporar à gestão dos órgãos e entidades que dirigem uma adequada cultura de fiscalização, na qual servidores especialmente designados e adequadamente capacitados conjuguem ao seu conhecimento profissional a necessária postura quando do exercício da fiscalização de contratos administrativos (DE ALMEIDA, 2009, p.61).

Percebe-se, com isso, que, em contratos de terceirização de mão de obra em regime de exclusividade, a responsabilidade e relevância de atuação do gestor contratual é potencializada pelos prejuízos reais que sua omissão pode causar aos cofres públicos. Como já informado anteriormente, a eventual desídia na gestão e fiscalização dos contratos poderá levar a administração pública a ser responsabilizada subsidiariamente pela inadimplência da empresa contratada no pagamento dos encargos trabalhistas de seus empregados.

2.1.2 Mecanismos de controle interno

A par do importante papel da disciplina que rege os contratos administrativos no âmbito da terceirização de mão de obra pela administração pública, há que se levar em conta, *in casu*, a relevância que os métodos adequados de controle interno têm no bom desempenho, pelo Estado, de sua responsabilidade pela eficiente gestão e fiscalização dos recursos públicos de que dispõe.

Muito embora a prática do monitoramento interno seja algo que no Brasil remonta à época da colonização, foi a Constituição Federal de 1946 e, posteriormente, a Carta Magna de 1988 que trataram de delinear a matéria, referindo-se (no caso dessa última) a um sistema de controle interno institucionalizado por lei em cada esfera de governo (LIMA, 2012).

Nesse sentido, tem-se hoje, de acordo com as disposições do artigo 13, *caput*, do Decreto Lei nº 200/1967, que "o controle das atividades da Administração Federal deverá exercer-se em todos os níveis e em todos os órgãos", de modo a compreender o controle pela chefia competente, pelos órgãos próprios de cada sistema e pelos órgãos do sistema de contabilidade e auditoria (art. 13, alíneas a / c).

A Constituição Federal (CF) de 1988 prevê a área de atuação de cada um dos órgãos de controle do governo, estabelecendo ser do Congresso Nacional a responsabilidade pelo controle externo.

Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária.

Também o Tribunal de Contas da União, órgão de auxílio do Congresso Nacional na tarefa do controle externo, tem sua competência fixada na CF:

Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:

I - apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar de seu recebimento;

II - julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público;

III - apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título, na administração direta e indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, excetuadas as nomeações para cargo de provimento em comissão, bem como a das concessões de aposentadorias, reformas e pensões, ressalvadas as melhorias posteriores que não alterem o fundamento legal do ato concessório;

IV - realizar, por iniciativa própria, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, de Comissão técnica ou de inquérito, inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, e demais entidades referidas no inciso II;

V - fiscalizar as contas nacionais das empresas supranacionais de cujo capital social a União participe, de forma direta ou indireta, nos termos do tratado constitutivo;

VI - fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pela União mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a Estado, ao Distrito Federal ou a Município;

VII - prestar as informações solicitadas pelo Congresso Nacional, por qualquer de suas Casas, ou por qualquer das respectivas Comissões, sobre a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial e sobre resultados de auditorias e inspeções realizadas;

VIII - aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei, que estabelecerá, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado ao erário;

IX - assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada ilegalidade;

X - sustar, se não atendido, a execução do ato impugnado, comunicando a decisão à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal;

XI - representar ao Poder competente sobre irregularidades ou abusos apurados.

§ 1º No caso de contrato, o ato de sustação será adotado diretamente pelo Congresso Nacional, que solicitará, de imediato, ao Poder Executivo as medidas cabíveis.

§ 2º Se o Congresso Nacional ou o Poder Executivo, no prazo de noventa dias, não efetivar as medidas previstas no parágrafo anterior, o Tribunal decidirá a respeito.

§ 3º As decisões do Tribunal de que resulte imputação de débito ou multa terão eficácia de título executivo.

§ 4º O Tribunal encaminhará ao Congresso Nacional, trimestral e anualmente, relatório de suas atividades.

Já o controle interno dos três poderes, a ser exercido por eles mesmos, em sistema integrado, presta-se, principalmente, à avaliação de metas e resultados e também ao oferecimento de suporte aos mecanismos de controle externo.

Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:

- I - avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;
 - II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;
 - III - exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União;
 - IV - apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.
- § 1º Os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela darão ciência ao Tribunal de Contas da União, sob pena de responsabilidade solidária.
- § 2º Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União.

Por outro lado, enquanto empresas privadas investem cada vez mais nos mecanismos de controle interno, o que se percebe, no âmbito da administração pública, no entanto, é uma clara deficiência dessa atividade, seja pela ausência de indicadores para avaliação da gestão, seja pela inexistência de um sistema de apuração de custos (GABIL apud GONÇALVES, 2006). Assim, em última análise, resta comprometido o interesse público pela não consecução dos objetivos do governo. Ensina Gonçalves (2006) que

a Instrução Normativa Secretaria Federal de Controle (SFC) n.º 01/2001 dispõe que o controle administrativo exercido por cada órgão visa assegurar que os objetivos das unidades e entidades da Administração Pública sejam alcançados, de forma confiável e concreta, evidenciando eventuais desvios ao longo da gestão, até a consecução dos objetivos fixados pelo Poder Público (GONÇALVES, 2006, p.35).

Desse modo, tem-se que em todo ente público deverá haver um sistema de controle interno apto a proporcionar correta e adequada gestão da coisa pública. Trata-se, portanto, de um instrumento de gestão, no qual encontram-se reunidos os diversos mecanismos de controle interno da entidade.

A noção de controle interno está intimamente ligada à ideia da *accountability*, que nada mais é do que a responsabilização, no meio público, dos administradores públicos por seus atos de gestão (no sentido de prestar contas e assumir as consequências dos resultados). Por se tratar de algo ainda não institucionalizado, o processo de implantação da *accountability* depende de uma mudança cultural profunda, com o despertar da sociedade para a necessidade de transparência do governo. Isso significa dizer que somente a pressão popular é capaz de fazer com

que haja, de fato, uma gestão pública eficiente, baseada em prestações de contas fidedignas e responsabilização dos envolvidos pelos resultados apresentados.

No que tange especificamente à exigência legal de fiscalização de contratos administrativos, pode-se dizer que a gestão contratual deve funcionar como uma espécie desses mecanismos de controle interno, criando e aplicando critérios de avaliação para averiguar se os serviços estão sendo prestados a contento e dentro dos parâmetros pactuados.

Em 2010, o Tribunal de Contas da União, com a colaboração do Ministério do Planejamento, da Advocacia Geral da União e do Ministério Público Federal, organizou um grupo de estudos que analisou os principais problemas trazidos pela terceirização de mão de obra no âmbito do serviço público, do qual originaram-se diversas propostas de melhoria das práticas até então empreendidas na gestão e fiscalização dessas espécies contratuais. O relatório final produzido pelo grupo de estudos é altamente conclusivo e específico sobre os mecanismos de controle a serem implementados e aprimorados nas instituições públicas a fim de minimizar os problemas advindos da terceirização de mão de obra (TCU, 2010, p. 2).

Para cada dificuldade levantada, o grupo buscou formular uma proposta para saneamento do problema e partiu do pressuposto de que as propostas deveriam ser as mais abrangentes possíveis, sem restrições. Assim, ao final dos encontros, as propostas do Grupo, em determinados casos, se caracterizaram como simples sugestões de melhoria de procedimentos, podendo ser implantadas imediatamente. Em outros, as propostas divergem da orientação firmada no âmbito da IN/SLTI/MP nº 02/2008 ou da jurisprudência do Tribunal de Contas da União. Existem casos, ainda, em que a melhor proposta necessita de alteração legislativa para que possa ser implementada. À amplitude foi proposital, já que o objetivo é produzir impacto significativo na forma como a Administração contrata e gerencia esses contratos.

Ele ainda apontou que as providências tomadas pela administração pública para melhorar as práticas de gestão e fiscalização de tais contratos de trabalho quase sempre implicam a intensificação do controle exercido sobre as empresas contratadas, com maior cobrança de documentação para verificação da sua regularidade trabalhista e fiscal. Ocorre que, na maioria das vezes, tais rotinas oneram ainda mais o órgão público tomador dos serviços, além de mobilizar um número considerável de servidores para realização de tais atividades.

Assim é que, muito embora uma das principais atribuições do gestor de contratos seja supervisionar o desenrolar da avença, verificando a qualidade dos

serviços prestados, buscando identificar e sanar eventuais falhas, Giosa apud Gonçalves (2006, p. 25) enumera também outros mecanismos de controle que podem e devem ser adotados, a fim de contribuir para a correta execução contratual.

- 1 – Auditoria constante do contrato para garantir sua plena execução
- 2 – Cumprimento das regras e condições estipuladas no contrato
- 3 – Cumprimento dos objetivos da operação
- 4 – Acompanhamento das cláusulas que preveem o reajuste de preços
- 5 – Acompanhamento das cláusulas que preveem o período de vigência e eventuais denúncias quanto à inabilitação dos prestadores de serviços.

Percebe-se, pois, que o acompanhamento contínuo e criterioso do contrato, com constante avaliação do desempenho da empresa contratada e rápida identificação e correção das falhas apresentadas, é condição para que sejam atingidos os objetivos pretendidos por ocasião da contratação.

Viu-se, portanto, que os mecanismos de controle interno institucionais devem ser constante e continuamente aprimorados para que sejam ferramentas capazes de proporcionar aos gestores contratuais os meios necessários ao correto acompanhamento das avenças. Para que se possa, então, trazer a este trabalho sugestões úteis de soluções para os problemas de fiscalização contratual enfrentados pela UFJF, na próxima seção são abordadas as práticas utilizadas por outras IFES no estado de Minas Gerais, visando analisar o seu potencial enquanto mecanismos a serem possivelmente implementados na UFJF.

2.2 Percurso metodológico da pesquisa

Considerando as já demonstradas dificuldades no processo de gestão e fiscalização contratual na UFJF e também a necessidade de se conferir flexibilidade e adaptabilidade à presente pesquisa, aplicou-se a ela o cunho qualitativo, analisando-se as experiências de outras IFES no mesmo campo (de gestão e fiscalização de contratos). Isso foi feito para que, comparando medidas e resultados, fosse possível apresentar propostas de solução para os problemas enfrentados pela universidade no que diz respeito à terceirização de mão de obra. Com efeito, nas palavras de Günther (2006, p. 204), "ao invés de utilizar instrumentos e procedimentos padronizados, a pesquisa qualitativa considera cada problema objeto

de uma pesquisa específica para a qual são necessários instrumentos e procedimentos específicos”.

Observa-se, assim, que a pesquisa de cunho qualitativo tem maior abrangência na abordagem, sendo adequada ao presente caso e ao fim a que se destina. Anota-se a esse respeito a lição de Godoy (1995).

A pesquisa qualitativa não procura enumerar e/ ou medir os eventos estudados, nem emprega instrumental estatístico na análise dos dados. Parte de questões ou focos de interesses amplos, que vão se definindo à medida que o estudo se desenvolve. Envolve a obtenção de dados descritivos sobre pessoas, lugares e processos interativos pelo contato direto do pesquisador com a situação estudada, procurando compreender os fenômenos segundo a perspectiva dos sujeitos, ou seja, dos participantes da situação em estudo (GODOY, 1995, p.58).

Foi utilizado, preliminarmente, o Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão (e-SIC)¹³ para remeter às universidades federais mineiras um questionário simples (modelo padronizado), com perguntas objetivas acerca do processo de gestão e fiscalização de contratos de fornecimento de mão de obra terceirizada. Ele foi enviado para todas as nove universidades federais do estado de Minas Gerais, independentemente do porte e do tempo de existência. O critério utilizado, portanto, restringiu-se à localização geográfica, motivo pelo qual é possível perceber uma ampla margem de diferença entre o teor das respostas coletadas.

Primeiramente, importante mencionar que todas as universidades – Fundação Universidade Federal de São João Del Rei (FUNRei), Universidade Federal de Uberlândia (UFU), Universidade Federal de Viçosa (UFV), Universidade Federal de Lavras (UFLA), Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), Universidade Federal do Triângulo Mineiro (UFTM), Universidade Federal de Alfenas (UNIFAL), Universidade Federal de Ouro Preto (UFOP) e Universidade Federal de Itajubá (UNIFEI) – consultadas responderam ao questionário enviado, fornecendo, quase na totalidade, as informações solicitadas. Os resultados da pesquisa de campo exploratória seguem sintetizados no quadro 3.

¹³ O e-SIC constitui um sistema destinado à realização de pedido de informação aos órgãos, entidades e empresas estatais do executivo federal.

Quadro 3 - Resultado do questionário preliminar aplicado via E-SIC

	UFSJ	UFU	UFV	UFLA	UFMG	UFTM	UNIFAL	UFOP	UNIFEI
Número atual de funcionários terceirizados	447	Cerca de 1400	1085	531	1506	375	422	684	103
Número total de contratos administrativos cujo objeto é a mão de obra terceirizada	25	Cerca de 20	34	06	22	12	09	12	(Resposta inconsistente)
Número de contratos administrativos de mão de obra terceirizada de caráter emergencial	Nenhum	02	Nenhum	Nenhum	Nenhum	Nenhum	Nenhum	Nenhum	Nenhum
Há gestores / fiscais designados para os contratos administrativos de terceirização de mão de obra?	Há gestores, fiscais técnicos e fiscais administrativos formalmente designados para TODOS os contratos.	Há fiscais formalmente designados para TODOS os contratos.	Há gestores e fiscais formalmente designados para TODOS os contratos.	Há fiscais formalmente designados para TODOS os contratos.	Há fiscais formalmente designados para TODOS os contratos.	Há fiscais formalmente designados para TODOS os contratos.	Há fiscais (titular e substituto) formalmente designados para TODOS os contratos.	Há fiscais formalmente designados para TODOS os contratos.	Há fiscais formalmente designados para TODOS os contratos.
Há alguma espécie de programa de qualificação / capacitação para tais gestores/fiscais contratuais?	Não há programa oficial, porém há cursos periódicos de capacitação e acesso online a consultoria jurídica na	Não há programa oficial, porém há reuniões anuais com os fiscais para que se discutam os principais	Há curso específico (periódico) sobre o tema no Serviço de Capacitação de Pessoal.	Não há programa oficial, porém há cursos relacionados ao tema no Plano de Capacitação de	Não.	Em março de 2016, houve um curso de verão denominado "Noções Básicas em Gestão e Fiscalização	Em 2016, houve oferecimento de curso relacionado ao tema no Plano Anual de Capacitação	O último curso para fiscais foi realizado em agosto de 2014.	Há capacitação por meio de oficinas, com temas específicos, orientação

	área de fiscalização contratual.	problemas dos contratos.		Servidores (anual).		de Contratos Administrativ os", do qual participaram todos os gestores e fiscais de contratos.	de Servidores.		s e manuais de fiscalizaçã o.
Há um setor específico para tratar da fiscalização contratual?	Não.	(Sem resposta)	Há um Serviço de Gestão de Contratos Terceirizados que faz a gestão administrativa de tais avenças e presta assistência aos gestores/fiscais.	Não.	Há um setor que dá suporte necessário à fiscalização dos contratos.	(Sem resposta)	Não.	Não.	Sim, a gestão dos contratos é feita pela Diretoria de Compras e Contratos.
Há utilização (na prática) do instituto da conta vinculada?	Sim, nos contratos firmados a partir de 2014 (cerca de 40% do total).	Parcialmente , apenas em alguns contratos.	Sim, implementada há mais de um ano para os novos contratos.	Não.	Sim.	Não.	Sim.	Sim, nos contratos licitados após a edição da IN nº 06/2013.	Sim, para contratos com dedicação exclusiva de mão de obra.

Fonte: Sistema de Informação ao Cidadão. Questionários aplicados em junho de 2016.

Primeiramente, vale destacar que a disparidade existente entre o número de funcionários terceirizados e de contratos de terceirização de mão de obra (em regime de dedicação exclusiva) nas IFES pesquisadas deve-se não somente ao tamanho da instituição em questão, mas também ao seu tempo de existência e das características particulares do modelo de gestão (atual e passados).

Como se pode ver, o primeiro dado que chama atenção é a quase inexistência de contratos administrativos da espécie pesquisada firmados em caráter de “emergência”, apontando para um planejamento aparentemente adequado das contratações, requisito fundamental ao bom desenvolvimento da relação contratual como um todo.

Outro dado importante é o fato de as IFES terem respondido, de maneira unânime, que todos os seus contratos administrativos têm gestores e/ou fiscais formalmente designados, enquanto na UFJF essa prática começou a ser institucionalizada em maio de 2016 e ainda está distante de abranger os mais de 150 ajustes atualmente em curso na universidade.

Já em relação aos possíveis mecanismos e ferramentas de apoio à fiscalização dos contratos administrativos, as respostas apresentadas são variadas, sendo possível concluir, contudo, que

- com exceção da UFMG (que informa não possuir programa de capacitação dos seus gestores contratuais), todas as demais instituições oferecem ou já ofereceram alguma espécie de curso ou sistema de apoio à atividade desempenhada pelos servidores à frente da gestão de contratos administrativos;
- a maioria das instituições abordadas não dispõem de setor específico para cuidar da gestão contratual de mão de obra terceirizada;
- em relação à conta vinculada, apenas duas das nove IFES informaram utilizar, na prática e sem restrições, o instituto em questão. As demais responderam que somente alguns contratos são submetidos ao regime da conta vinculada ou, ainda, que ele simplesmente não é utilizado na instituição.

Diante de resultados tão diversos, optou-se por selecionar três universidades para que se pudesse, por meio de entrevista, aprofundar a pesquisa no que diz respeito ao potencial modelo de soluções que suas práticas pudessem representar, investigando-se até que ponto suas condutas, rotinas e procedimentos de monitoramento contratual apresentavam resultados positivos ou negativos no que tange à adequada consecução dos objetivos contratados.

Os critérios utilizados para isso foram: (i) a utilização na prática da conta vinculada; (ii) a existência de algum tipo de programa de capacitação e/ou acompanhamento aos fiscais e gestores de contratos; e (iii) a existência de setor específico para tratar da gestão e fiscalização contratuais.

Com base em tais critérios, foram selecionadas as IFES que atenderam a pelo menos duas das três variáveis supracitadas, chegando-se, portanto, à Fundação Universidade Federal de São João Del Rei (FUNRei), Universidade Federal de Viçosa (UFV), Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), Universidade Federal de Ouro Preto (UFOP) e Universidade Federal de Itajubá (UNIFEI).

A UNIFEI e a FUNRei, contudo, apresentaram um número de funcionários terceirizados muito reduzido quando comparado ao quadro da UFJF (menos da metade), razão pela qual optou-se por considerar, para fins de pesquisa, apenas as demais universidades, quais sejam, UFV (1085 funcionários terceirizados), UFMG (1506 funcionários terceirizados) e UFOP (684 funcionários terceirizados).

Foram elaboradas, então, novas perguntas (apêndice B) direcionadas a essas três universidades, com questões específicas acerca das práticas utilizadas na gestão e fiscalização de seus contratos de terceirização de mão de obra, e realizou-se entrevista com os setores responsáveis em cada uma das IFES selecionadas. Na seção seguinte, são demonstrados os resultados obtidos nessa segunda fase da pesquisa.

2.3 Apresentação dos resultados das entrevistas realizadas NA UFV, UFOP e UFMG

Como visto acima, a pesquisa de campo empreendida preliminarmente deu origem à escolha de três universidades federais no estado de Minas Gerais que, em razão das características apresentadas a respeito da sua rotina de fiscalização de contratos de mão de obra, foram estudadas de maneira mais minuciosa com relação às práticas que poderiam ser reproduzidas na UFJF para aprimorar os mecanismos de monitoramento contratual.

A entrevista a que tais IFES foram submetidas abordou, basicamente, quatro segmentos: as atribuições do setor específico de gestão e fiscalização contratual (quando existente), o modelo de capacitação oferecido aos gestores e fiscais de

contrato e sua periodicidade, as vantagens e os benefícios percebidos na utilização da conta vinculada e os desafios de sua implementação (quando já operacionalizada), e, por fim, a existência (ou não) de ações trabalhistas movidas por funcionários terceirizados subsidiariamente contra a instituição tomadora de serviços em razão de eventual fraude a seus direitos trabalhistas pela empresa contratada pela administração pública (e seu volume, se relevante ou não).

A seguir são apresentadas as respostas fornecidas pelas IFES e, na próxima seção, uma breve análise comparativa com as práticas hoje operadas na UFJF.

Na UFV, a entrevista foi respondida pelo servidor responsável pela chefia do setor denominado “Serviço de Gestão de Contratos Terceirizados”. Acerca das possíveis dificuldades enfrentadas na rotina diária de gestão e fiscalização contratual, ele destacou os desafios do efetivo acompanhamento da execução contratual, marcados por constantes falhas na prestação dos serviços e eventuais fraudes a direitos trabalhistas dos funcionários terceirizados pelas empresas contratadas.

Quando questionado acerca das atribuições do setor na gestão e fiscalização de contratos de terceirização de mão de obra, o entrevistado respondeu que ele funciona oferecendo suporte aos gestores e fiscais formalmente designados pela administração superior, operacionalizando, ainda, as eventuais alterações contratuais e repactuações por meio de termos aditivos e aplicando notificações e advertências às empresas inadimplentes, mediante notícia e provocação dos gestores e fiscais.

A respeito da existência de treinamentos/capacitação periódicos a esses gestores e fiscais, o respondente informou que, muito embora haja, de tempos em tempos, cursos de capacitação, a frequência é baixa e os resultados não demonstraram impactos significativos na atividade de monitoramento. Destacou também que o “Serviço de Gestão de Contratos Terceirizados” orienta constantemente a conduta dos gestores e fiscais, dando-lhes diretrizes sobre as adequadas práticas de acompanhamento dos ajustes e noções sobre como agir diante de falhas das empresas.

Sobre a conta vinculada – já implementada no âmbito dos contratos de terceirização de mão de obra da UFV –, o entrevistado informou que esse processo foi complicado, em virtude do desconhecimento da matéria pelos servidores responsáveis e também pelas peculiaridades do instituto. No entanto, uma vez

firmado convênio entre a Universidade e a Caixa Econômica Federal para operacionalização da conta vinculada, ela vem funcionando sem dificuldades e demonstra ser um mecanismo eficiente e adequado para o fim ao qual se presta: coibir a fraude a alguns dos direitos trabalhistas dos funcionários terceirizados.

Por fim, no que tange à existência de ações judiciais de caráter trabalhista contra a IFES em razão da sua eventual responsabilidade subsidiária pelo não cumprimento, pela empresa contratada, dos direitos dos prestadores de serviços, o respondente disse que a quantidade ações atualmente movidas em face da UFV é pequena, embora relevante. Pontuou, ainda, que na maioria dos casos a universidade logra êxito em comprovar judicialmente a efetiva fiscalização dos contratos (por meio da identificação tempestiva de falhas e tomada de providências no intuito de coibi-las), afastando, assim, sua responsabilização.

As respostas apresentadas pela UFV seguem sintetizadas no quadro 4.

Quadro 4 - Síntese dos dados coletados na UFV

Quais os problemas mais comuns enfrentados pela instituição em relação à gestão e fiscalização de contratos de terceirização de mão de obra?	Efetivo acompanhamento da execução contratual, relacionamento com a empresa contratada, descumprimento dos termos pactuados pela empresa contratada, fraudes a direitos trabalhistas dos funcionários contratados.
Existe na instituição setor específico para tratar da gestão e fiscalização dos contratos? Em caso afirmativo, quais as atribuições de tal setor?	Sim. O setor denominado “Serviço de Gestão de Contratos Terceirizados” oferece suporte e apoio à atividade dos gestores e fiscais contratuais, sendo responsável por alterações contratuais, notificações às empresas contratadas, termos aditivos, repactuações etc.
A IFES oferece treinamento/capacitação (periódicos ou não) aos gestores e fiscais contratuais?	Os cursos eventualmente ofertados não vêm sendo efetivamente aproveitados pela baixa frequência dos gestores e fiscais contratuais, que, em virtude da falta de obrigatoriedade, deixam de comparecer ao treinamento ministrado. Não há periodicidade previamente definida.
A conta vinculada já foi totalmente implementada e está sendo utilizada nos contratos de terceirização de mão de obra? Em caso afirmativo, quais são as vantagens percebidas?	Sim. Houve significativa melhora no que diz respeito ao resguardo dos direitos trabalhistas dos funcionários terceirizados. Em relação ao processo de implementação da conta vinculada, informou a UFV que houve certa dificuldade nos procedimentos iniciais, sobretudo em virtude da falta de conhecimento dos servidores responsáveis. No entanto, foi firmado convênio com a Caixa Econômica Federal para operacionalização da conta vinculada e, atualmente, ela funciona adequadamente, sendo benéfica para a instituição.
Existem ações trabalhistas movidas contra a Instituição por funcionários terceirizados com direitos supostamente fraudados pela empresa contratada? Em caso afirmativo, o número é considerado elevado?	Não foi possível precisar o número de ações trabalhistas movidas contra a IFES nesse tocante, porém a quantidade foi considerada baixa pelo respondente, que aduziu, ainda, que a UFV sempre apresenta em sua defesa comprovação e fiscalização do contrato, tais como notificações por eventuais falhas detectadas na execução contratual, afastando, assim, a eventual responsabilidade subsidiária.

Na UFOP, não existe um setor específico para gestão e fiscalização de contratos, de modo que a entrevista foi respondida por um servidor lotado na subdivisão de contratos, vinculada à Coordenadoria de Suprimentos. Sobre os problemas enfrentados na rotina diária de gestão e fiscalização contratual, o entrevistado disse que a universidade vem encontrando diversas dificuldades, sobretudo em razão da falta de conhecimento da matéria pelos servidores nomeados para exercer as funções de gestores e fiscais dos contratos.

No que toca ao treinamento, foi dito que o último curso, ofertado no ano de 2014, teve baixa adesão dos interessados, sem qualquer resultado positivo perceptível, e, desde então, nenhum outro tipo de capacitação foi oferecido. Não há, tampouco, medidas adicionais sendo tomadas para aprimorar os mecanismos de controle das avenças firmadas.

A conta vinculada ainda se encontra em fase de implementação, sendo atualmente utilizada somente em contratos de pequeno porte; não há, assim, indícios de que seu uso traga efetivos benefícios à UFOP no que diz respeito ao acompanhamento dos contratos de terceirização de mão de obra.

Já em relação às ações trabalhistas movidas subsidiariamente contra a IFES por funcionários terceirizados, o servidor informou que são muitas e que o número é crescente. No mesmo esteio, afirmou que as falhas na efetiva fiscalização dos ajustes dificultam a defesa judicial da UFOP, muitas vezes fazendo com que ela seja condenada por *culpa in vigilando*. As respostas seguem sintetizadas no quadro 5.

Quadro 5 - Síntese dos dados coletados na UFOP

Quais os problemas mais comuns enfrentados pela instituição em relação à gestão e fiscalização de contratos de terceirização de mão de obra?	Efetivo acompanhamento da execução contratual, relacionamento com a empresa contratada, descumprimento dos termos pactuados pela empresa contratada, fraudes a direitos trabalhistas dos funcionários contratados, controle do prazo de vigência e do saldo de empenho dos contratos.
Existe na instituição setor específico para tratar da gestão e fiscalização dos contratos? Em caso afirmativo, quais as atribuições de tal setor?	Não. Há uma subdivisão da Coordenadoria de Suprimentos responsável por alterações contratuais, notificações às empresas contratadas, termos aditivos, repactuações etc.
A IFES oferece treinamento/capacitação (periódicos ou não) aos gestores e fiscais contratuais?	Não há cursos periódicos. O último curso, ofertado em 2014, não teve adesão esperada e não surtiu efeitos perceptíveis.

A conta vinculada já foi totalmente implementada e está sendo utilizada nos contratos de terceirização de mão de obra? Em caso afirmativo, quais são as vantagens percebidas?	A conta vinculada ainda está em fase de implementação, sendo atualmente utilizada em apenas um contrato pequeno de terceirização de mão de obra. Por não ser utilizada nos contratos de maior porte, ainda não é possível opinar/identificar possíveis benefícios de seu uso.
Existem ações trabalhistas movidas contra a instituição por funcionários terceirizados com direitos supostamente fraudados pela empresa contratada? Em caso afirmativo, o número é considerado elevado?	Não foi possível precisar o número de ações trabalhistas movidas contra a IFES nesse tocante; porém, a quantidade foi considerada alta pelo respondente, que aduziu, ainda, que a UFOP raramente consegue comprovar a efetiva fiscalização contratual a fim de afastar sua responsabilidade subsidiária.

A UFMG é a maior e mais tradicional universidade federal do estado e, segundo informado via e-SIC, conta com um considerável número de funcionários terceirizados: são 1506 no total, quase o dobro do quantitativo da UFJF. Apesar da grande estrutura, a organização da gestão e fiscalização dos contratos de terceirização de mão de obra parece funcionar de maneira simples e organizada. A entrevista aplicada foi respondida por servidora do Departamento de Logística, responsável pelo apoio e suporte à gestão e fiscalização de tais espécies contratuais. Não há setor específico para lidar exclusivamente com gestão e fiscalização contratuais.

Sobre os eventuais problemas de monitoramento contratual enfrentados, a entrevistada disse que atualmente são poucas as intercorrências, pois a fiscalização vem funcionando de maneira eficiente e as empresas contratadas têm cumprido fielmente os objetivos contratuais pactuados.

Informou, ainda, que a universidade não oferece qualquer tipo de treinamento e/ou guia aos gestores e fiscais contratuais designados pela administração superior e que eles são orientados a pautar suas condutas com base no manual de fiscalização disponibilizado no sítio eletrônico de compras governamentais (“comprasnet”).

Acerca da conta vinculada, já amplamente utilizada na UFMG, a servidora respondeu que, a despeito das dificuldades iniciais encontradas no momento da implementação (houve entraves por ocasião da formalização do termo de cooperação com o Banco do Brasil), atualmente, sua operacionalização transcorre sem problemas e de maneira simples. Para ela, isso trouxe segurança para a instituição no que diz respeito ao pagamento dos direitos trabalhistas dos funcionários terceirizados.

Já em relação às eventuais reclamações trabalhistas movidas contra a UFMG em virtude de fraude das empresas contratadas aos direitos dos funcionários, a respondente informou que, em geral, são poucas as ações judiciais dessa espécie, havendo aumento em seu número quando alguma empresa contratada passa por dificuldade e deixa de cumprir os termos contratualmente previstos (o que, segundo ela, não ocorre há algum tempo).

As respostas apresentadas seguem sintetizadas no quadro 6.

Quadro 6 - Síntese dos dados coletados na UFMG

Quais os problemas mais comuns enfrentados pela instituição em relação à gestão e fiscalização de contratos de terceirização de mão de obra?	Eventual descumprimento dos termos pactuados pela empresa contratada e fraudes a direitos trabalhistas dos funcionários contratados.
Existe na instituição setor específico para tratar da gestão e fiscalização dos contratos? Em caso afirmativo, quais as atribuições de tal setor?	Não. O Departamento de Logística oferece suporte e apoio à atividade dos gestores e fiscais contratuais, sendo responsável por alterações contratuais, notificações às empresas contratadas, termos aditivos, repactuações etc.
A IFES oferece treinamento/capacitação (periódicos ou não) aos gestores e fiscais contratuais?	Não há qualquer tipo de treinamento ou capacitação ofertado pela IFES. Os gestores e fiscais contratuais são orientados a pautarem suas condutas com base no manual de fiscalização disponibilizado no sítio eletrônico das compras governamentais ("comprasnet").
A conta vinculada já foi totalmente implementada e está sendo utilizada nos contratos de terceirização de mão de obra? Em caso afirmativo, quais são as vantagens percebidas?	Sim. Houve significativa melhora no que diz respeito ao resguardo dos direitos trabalhistas dos funcionários terceirizados. Em relação ao processo de implementação da conta vinculada, informou a UFMG que houve certa dificuldade nos procedimentos iniciais, sobretudo em virtude de entraves na formalização do termo de cooperação com o Banco do Brasil para operacionalização da conta vinculada; porém, atualmente, ela funciona adequadamente, sendo benéfica para a instituição.
Existem ações trabalhistas movidas contra a Instituição por funcionários terceirizados com direitos supostamente fraudados pela empresa contratada? Em caso afirmativo, o número é considerado elevado?	Não foi possível precisar o número de ações trabalhistas movidas contra a IFES nesse tocante, porém a quantidade foi considerada baixa pelo respondente, sobretudo se comparada proporcionalmente ao alto número de funcionários terceirizados da instituição.

2.4 Análise dos dados coletados

Primeiramente, verificamos que as IFES analisadas nos questionários enviados via e-SIC, em sua maioria, não dispõem de setor específico para cuidar da gestão contratual de mão de obra terceirizada. Viu-se, também, que até mesmo aquela que

disse ter um setor próprio para tal função (UFOP) possui, na verdade, um serviço de apoio e suporte à atividade dos gestores e fiscais formalmente designados. Com efeito, também na UFJF não há repartição com essa finalidade, sendo certo que a Resolução nº 08/2016 - CONSU/UFJF, no que diz respeito ao fiscal de contrato, estabelece que, "preferencialmente, deverá (ao) ser aquele(s) servidor(es) lotado(s) no local onde o serviço/posto será efetivamente prestado" (artigo 4º, inciso V).

Verifica-se, assim, que a existência de um setor específico para gerir os contratos administrativos da instituição não se mostra, a princípio, medida comprovadamente eficaz a contribuir na atividade de gestão. Isso ocorre porque, atualmente, exige-se uma gama maior de documentos das empresas contratadas para que comprovem sua regularidade junto a seus funcionários. Consequentemente, a administração pública deve fazer frente a esse incremento de fiscalização, mobilizando mais servidores para analisar documentos que comprovem o cumprimento pelas empresas contratadas de suas obrigações trabalhistas e previdenciárias.

Vê-se, com isso, que, além de extremamente onerosa, essa conduta acaba por desvirtuar o objetivo principal da fiscalização dos contratos, que é a consecução do objeto, pois, ao invés de cuidar do acompanhamento da avença, o fiscal passa todo seu tempo a examinar documentos. Com efeito, o TCU (2010), ao analisar o tema, concluiu ser

desproporcional que se exija de servidores públicos contratados, no mais das vezes, para desempenharem funções específicas, como engenheiros, contadores, administradores, agentes administrativos, além de fiscalizarem o objeto de seus contratos, conforme preceitua o art. 67 da Lei, 8.666/93, que examinem toda essa documentação, volumosa e extremamente complexa, sem os instrumentos adequados, com sérios riscos de responsabilização pessoal.

A Lei nº 8666/93 enumera, nos incisos de seu artigo 29, a documentação necessária à comprovação de regularidade fiscal e trabalhista das empresas contratadas por órgãos públicos:

Art. 29. A documentação relativa à regularidade fiscal e trabalhista, conforme o caso, consistirá em: (Redação dada pela Lei nº 12.440, de 2011) (Vigência)
I - prova de inscrição no Cadastro de Pessoas Físicas (CPF) ou no Cadastro Geral de Contribuintes (CGC);

II - prova de inscrição no cadastro de contribuintes estadual ou municipal, se houver, relativo ao domicílio ou sede do licitante, pertinente ao seu ramo de atividade e compatível com o objeto contratual;

III - prova de regularidade para com a Fazenda Federal, Estadual e Municipal do domicílio ou sede do licitante, ou outra equivalente, na forma da lei;

IV - prova de regularidade relativa à Seguridade Social e ao Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), demonstrando situação regular no cumprimento dos encargos sociais instituídos por lei. (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)

V – prova de inexistência de débitos inadimplidos perante a Justiça do Trabalho, mediante a apresentação de certidão negativa, nos termos do Título VII-A da Consolidação das Leis do Trabalho, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943 (BRASIL, 1993).

Logo, entendemos plenamente aceitável que os gestores e fiscais contratuais procedam ao monitoramento da regularidade das contratadas com a fazenda federal, estadual e municipal e Seguridade Social e o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) com base somente na documentação, o que, por sua vez, dispensaria a necessidade de criação de um setor específico na IFES para gestão contratual.

Da experiência relatada pela UFV, portanto, conclui-se que, a exemplo do que ocorre na UFJF, há setor de apoio e suporte aos gestores e fiscais contratuais, sendo desses servidores, contudo, a tarefa de monitorar efetivamente a avença. Não há, assim, setor específico que se ocupe exclusivamente de tal atividade.

Por sua vez, a conta vinculada parece ter sido um mecanismo benéfico à instituição, auxiliando-a no controle dos contratos de terceirização de mão de obra e, ainda que existam reclamações trabalhistas contra a UFV em virtude da inadimplência das empresas por ela contratadas, suas condutas de fiscalização parecem estar sendo empreendidas de maneira relativamente eficiente, capazes de afastar a *culpa in vigilando* em âmbito judicial. A inocuidade, contudo, do programa de capacitação dos gestores e fiscais contratuais aponta para a relevância do assunto, demonstrando ser peça fundamental no aprimoramento da atividade.

A situação da UFOP, por sua vez, se assemelha muito à da UFJF quando se trata da gestão e fiscalização de contratos de terceirização de mão de obra, havendo lacunas importantes nos procedimentos de monitoramento contratual (sobretudo na identificação de falhas na prestação dos serviços), que culminam em descumprimento das avenças e múltiplas condenações judiciais por direitos trabalhistas fraudados pelas empresas contratadas.

Na UFMG, a situação da gestão e fiscalização dos contratos aparenta estar relativamente organizada, de modo a minimizar as consequências negativas de eventual descumprimento contratual. No entanto, não há qualquer programa de capacitação dos gestores e fiscais ofertado pela instituição, fato que, a princípio, não parece se relacionar às poucas ocorrências de inadimplência por parte das empresas contratadas.

O quadro 7 faz um comparativo dos principais pontos abordados nas entrevistas com a rotina de gestão e fiscalização de contratos da UFJF.

Quadro 7 - Comparativo entre os resultados das entrevistas feitas e a realidade da UFJF

	UFV	UFOP	UFMG	UFJF
Existência de setor de apoio e suporte aos gestores e fiscais contratuais	Sim	Não	Sim	Sim
Programa de treinamento/capacitação aos gestores e fiscais contratuais	Já houve, porém sem grande adesão.	Já houve, porém sem grande adesão.	Não	Não
Utilização da conta vinculada	Sim	Em fase de implementação.	Sim	Não
Existência de ações trabalhistas movidas por funcionários terceirizados com direitos supostamente fraudados pela empresa contratada	Sim, porém com grande margem de êxito (afastamento da responsabilidade subsidiária da IFES).	Sim, em grande número.	Sim, em número bastante reduzido.	Sim, em grande número.

Os resultados obtidos e a comparação com a realidade da UFJF nos levam à conclusão de que tanto a utilização da conta vinculada quanto o oferecimento de treinamento adequado aos gestores e fiscais contratuais (com ênfase em condutas a serem tomadas por ocasião da identificação de falhas da empresa contratada) são medidas que se apresentam como alternativas viáveis e potencialmente aptas para aprimorar o modelo de gestão e fiscalização dos contratos de terceirização de mão de obra na IFES.

3 PLANO DE AÇÃO EDUCACIONAL (PAE)

Todo o arcabouço construído ao longo deste trabalho permitiu concluir que os problemas atualmente enfrentados na UFJF com relação aos contratos de terceirização de mão de obra derivam das lacunas de gestão e fiscalização dos respectivos ajustes. Viu-se, também, que a recente Resolução nº 08/2016 - CONSU/UFJF trouxe consigo importante contribuição no que diz respeito à normatização da matéria no âmbito institucional, estabelecendo procedimentos e enumerando responsabilidades dos envolvidos. No entanto, há ainda um longo caminho a ser percorrido até que se consiga empregar à atividade de gestão e fiscalização contratual a efetividade e eficiência esperadas.

Como já dito anteriormente, a intensificação da terceirização trouxe consigo variados problemas de consequências nocivas à UFJF. O próprio TCU (2010, p. 1), analisando a questão da terceirização como um todo, emitiu um relatório altamente conclusivo sobre o tema, contendo propostas de melhoria no campo ora tratado, aduzindo que

apesar de a terceirização de serviços continuados ter trazido significativos ganhos na gestão pública, com redução de custos e aumento da eficiência na realização desses serviços, verificou-se que nos últimos anos esses ganhos começaram a ter expressiva redução em razão de problemas atinentes ao cumprimento irregular dos contratos. Tais problemas têm reflexos diretos para a Administração, devido às interrupções na prestação dos serviços, e para os trabalhadores, os quais são prejudicados por não receberem seus salários e demais verbas trabalhistas. Além disso, a Administração também pode ser prejudicada de forma indireta, já que essas irregularidades podem impactar as finanças públicas em decorrência da responsabilização subsidiária pelas verbas trabalhistas não pagas pelas contratadas, conforme enunciado 331 do TST.

Nesse sentido, o presente capítulo tem por escopo a propositura de um conjunto de medidas que visam balizar a administração superior no desempenho da atividade de controle dos contratos administrativos de mão de obra terceirizada, otimizando-a na IFES. As medidas ora sugeridas derivam dos achados da pesquisa de campo empreendida (estudo comparativo com outras IFES) e também da análise doutrinária e documental levada a efeito durante este estudo, como se pode ver no quadro 8.

Quadro 8 - Síntese dos achados da pesquisa e medidas propostas

Dados da pesquisa de campo	Proposição do PAE
Falta de conhecimento e qualificação dos servidores designados para funcionarem como gestores e fiscais contratuais.	Oferecimento de curso de capacitação com abordagem dos principais temas afetos aos contratos administrativos e procedimentos de gestão e fiscalização.
Fraudes a direitos trabalhistas pelas empresas contratadas.	Implementação e utilização da conta vinculada, regida pela IN nº 02/2008.
Dados da análise doutrinária/documental	Proposição do PAE
Dificuldades financeiras da empresa contratada por ocasião do fim da vigência do contrato, em virtude da necessidade de pagamento de verbas rescisórias.	Inserção de cláusula contratual que permita a retenção de valores, pela IFES, próximo ao fim da vigência contratual.
Funcionários terceirizados impossibilitados de verificarem a regularidade das empresas que os contrataram quanto ao depósito de suas verbas trabalhistas.	Inclusão de cláusula contratual que obrigue a empresa a conceder a seus funcionários acesso, via internet, por meio de senha própria, aos sistemas da Previdência Social e da Receita Federal do Brasil, com o objetivo de verificar se suas contribuições previdenciárias foram recolhidas, bem como emissão do cartão cidadão (relacionado ao FGTS) pela Caixa Econômica Federal para todos os empregados.

Nos próximos tópicos, as informações contidas no quadro acima serão analisadas detidamente.

3.1 Capacitação de gestores contratuais

Conforme previsão da Resolução nº 08/2016 - CONSU/UFJF, cabe à Coordenação de Contratos da UFJF oferecer suporte à atividade de gestão contratual, como se pode ver, por exemplo, no artigo 5º, que dispõe sobre as responsabilidades atribuídas ao gestor:

São atribuições do Gestor do Contrato: (...)

XII - Comunicar e justificar formalmente à Coordenadoria de Contratos e demais interessados quando da necessidade de:

a) alteração contratual, para melhor adequar seus termos, qualitativa ou quantitativamente, às necessidades do órgão, em especial ao observar que o saldo contratual restante será insuficiente para atender as expectativas de utilização; e

b) rescisão do instrumento de contrato, por perda do objeto ou conveniência da Administração.

XIII - Comunicar à Coordenadoria de Contratos e demais interessados, mediante a anuência da contratada e com antecedência mínima de 02 (dois) meses do término contratual, da necessidade de prorrogação da

avença, quando legalmente prevista, apresentando para tanto as devidas justificativas; (...)

XV - Submeter à Coordenadoria de Contratos, após análise prévia e exposição das justificativas pertinentes, desde que o contrato ainda esteja vigente, pleitos da contratada referentes a reajustes, repactuações e reequilíbrios econômico-financeiros. Para tanto, o Gestor deverá estar atento aos prazos estabelecidos em lei para a análise dos pedidos, de forma a não comprometer a tempestiva ação dos demais setores envolvidos na tramitação do feito;

Viu-se, também, a partir dos dados coletados na pesquisa de campo, que todas as IFES pesquisadas, sem exceção, informaram ter gestores formalmente nomeados para cada um de seus contratos administrativos. Assim é que, para fazer valer as normas entabuladas pela Resolução do CONSU em análise, desde maio de 2016, a Coordenação de Contratos da UFJF adotou o procedimento de provocar, por meio oficial, os requisitantes de serviços (aqueles que solicitam a abertura de licitação para contratação) a indicarem, para cada novo contrato, um gestor titular e um substituto, nomeados por portaria do Reitor. Ainda em relação a contratos já existentes, passou-se a condicionar sua prorrogação à nomeação dos gestores, a fim de que, ao menos a médio prazo, todas as avenças contassem com responsável formalmente designado.

Muito embora ainda não se tenha atingido o objetivo de nomear gestores para todos os contratos em curso na UFJF, o pontapé inicial foi dado e, a cada dia, cresce o número de ajustes sendo geridos formalmente por um servidor designado.

A simples nomeação de um gestor contratual, contudo, tem se mostrado, na prática, medida incipiente, pois a maioria dos servidores que assumem essa função – ainda que em contato direto com o objeto contratual a ser monitorado – não tem pleno conhecimento das atribuições que lhe são designadas e das responsabilidades inerentes à sua atividade. É imprescindível, pois, que a administração superior da UFJF forneça ao servidor nomeado gestor contratual ferramentas para o bom desempenho de sua função, o que direciona à necessidade de capacitação desses profissionais.

Do comparativo entre as IFES consultadas neste trabalho, pôde-se perceber que, com exceção da UFMG (que informa não ter programa de capacitação para seus gestores contratuais, orientando-os a balizarem suas condutas com base no manual de fiscalização disponibilizado no “comprasnet”), todas as demais instituições oferecem (ou já ofereceram) alguma espécie de curso ou sistema de

apoio à atividade desempenhada pelos servidores à frente da gestão de contratos administrativos.

Com efeito, para o adequado desempenho da gestão contratual, é importante que o gestor nomeado pela administração superior tenha conhecimento teórico que lhe permita controlar, acompanhar e fiscalizar a execução do ajuste, bem como o cumprimento das obrigações assumidas pelas partes contratantes. Além disso, deve ter conhecimento das alterações contratuais permitidas legalmente e demais assuntos que envolvem a disciplina dos contratos administrativos, de modo que lhe seja possível assegurar a fiel consecução do objeto avençado.

As entrevistas aplicadas às três universidades selecionadas destacaram, ainda, que os maiores problemas enfrentados no processo de gestão e fiscalização contratuais dizem respeito aos eventuais descumprimentos dos termos dos ajustes pelas empresas contratadas. Isso leva à conclusão de que os gestores e fiscais não estão adequadamente preparados para identificar tais falhas e a elas aplicar sanções cabíveis a fim de coibi-las.

Sendo assim, entende-se imprescindível que o gestor do contrato (1) conheça as normas aplicáveis ao tema; (2) seja capaz de analisar as alterações contratuais necessárias à avença, bem como os procedimentos cabíveis para garantir o equilíbrio econômico-financeiro do ajuste; (3) consiga identificar eventuais falhas da empresa contratada, analisando a necessidade de aplicação das sanções contratualmente previstas; e (4) adote procedimentos preventivos para evitar que a UFJF seja responsabilizada subsidiariamente com base na Súmula nº 331/TST.

O anexo IV da Instrução Normativa nº 02/2008, denominado “Guia de Fiscalização dos Contratos de Prestação de Serviços com Dedicação Exclusiva de Mão-de-Obra”, oferece um minucioso roteiro de práticas a serem adotadas pelo fiscal contratual para que se garanta o fiel cumprimento da avença. Tais práticas estão ali divididas em “iniciais”, “mensais”, “diárias”, “especiais”, “por amostragem” e “por ocasião da rescisão contratual”, havendo, ainda, previsão de medidas cabíveis quando forem detectadas irregularidades na execução do contrato.

Não obstante a existência desse guia oficial, na qualidade de setor de apoio, entende-se que a Coordenação de Contratos da UFJF deve proceder à elaboração de um manual e à organização de um curso de capacitação para os novos gestores designados pela administração superior, com o objetivo de levar para a realidade

dos servidores incumbidos de tais funções conteúdos fundamentais relacionados à matéria.

Nesse sentido, o manual a ser elaborado, bem como o curso a ser ofertado, devem abordar os principais temas atinentes ao assunto, fazendo com que os gestores tenham amplo conhecimento desse universo para o bom desenvolvimento de suas atividades.

Sendo assim, primeiramente, há que se apresentar o tema dos contratos administrativos e suas peculiaridades, norteadas pela Lei nº 8666/93. Essa abordagem deve, necessariamente, perpassar noções acerca do termo de contrato (e seus substitutos equivalentes), cláusulas indispensáveis, vigência contratual (limites e vedações), alterações permitidas por lei (consensuais e unilaterais) e formas de reajuste, repactuação e de reequilíbrio econômico-financeiro de maneira geral.

Imperioso trazer à tona ainda todos os comandos contidos na Resolução nº 08/2016 - CONSU/UFJF, como, por exemplo, o dispositivo que determina que caberá ao gestor designar fiscal(is) para acompanhá-lo na tarefa, quando o objeto contratual "apresentar elevada complexidade técnica ou expressivo conjunto de atividades a serem acompanhadas" (art. 4º, inciso II), destacando-se, ainda, que "naquelas avenças em que não houver a designação de Fiscal(ais), o Gestor do Contrato acumulará as atribuições e as responsabilidades previstas nesta Resolução" (art. 9º).

Nesse esteio, importante que sejam esclarecidas todas as atribuições e responsabilidades do gestor e do eventual fiscal dos contratos. A própria resolução em comento, acompanhando o determinado por lei, prevê, em seu artigo 10º, a responsabilização desses servidores "por irregularidades na execução do contrato que decorram do descumprimento, por ação ou omissão culposa, das atribuições que lhe são conferidas por esta Resolução".

Por fim, no que tange à atividade de acompanhamento contratual em si, há que se ressaltar as rotinas básicas de fiscalização, desde o relacionamento com a empresa contratada, o monitoramento da execução contratual para perfeito recebimento do objeto pactuado até a identificação de eventuais falhas do prestador de serviços, as sanções administrativas passíveis de serem aplicadas (conforme o caso) e, ainda, o risco de responsabilização subsidiária da IFES por irregularidades tocantes aos encargos trabalhistas.

3.2 Conta vinculada

A Instrução Normativa nº 02/2008 - SLTI/MPOG, que dispõe sobre regras e diretrizes para contratação e serviços continuados ou não, introduziu no ordenamento jurídico a conta vinculada, ao estabelecer, em seu artigo 19-A, inciso I, que

Art. 19-A. O edital deverá conter ainda as seguintes regras para a garantia do cumprimento das obrigações trabalhistas nas contratações de serviços continuados com dedicação exclusiva de mão de obra:

I - previsão de provisionamento de valores para o pagamento das férias, 13º (décimo terceiro) salário e verbas rescisórias aos trabalhadores da contratada, que serão depositados pela Administração em conta vinculada específica, conforme o disposto no Anexo VII desta Instrução Normativa (...)

O referido anexo VII da IN nº 02/2008 institui a conta vinculada, que corresponde à possibilidade de a administração pública reter, do pagamento devido à empresa contratada, os valores relativos a férias, multa do FGTS e décimo terceiro salário dos seus funcionários.

No sítio eletrônico que trata das compras governamentais (“comprasnet”), está disponibilizado um Caderno de Logística – que aborda a operacionalização da conta vinculada – destinado a orientar órgãos e entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional acerca dos procedimentos necessários à abertura e operacionalização da Conta-Depósito Vinculada – Bloqueada para Movimentação. Segundo a Cartilha (2014, p. 7),

A Conta-Depósito Vinculada – Bloqueada para Movimentação foi criada com o objetivo de garantir os recursos necessários para o cumprimento das obrigações sociais e trabalhistas em caso de inadimplemento da contratada. Para tanto, foi editada a Instrução Normativa nº 3, de 16 de outubro de 2009, que incluiu na Instrução Normativa nº 2, de 30 de abril de 2008, alguns dispositivos que definem regras e condições de pagamento, com o escopo de tentar mitigar fraudes e débitos trabalhistas que ocorrem com frequência nas contratações de serviços com dedicação exclusiva de mão-de-obra. Com a instrução Normativa nº 6, de 23 de dezembro de 2013, esse instrumento deixa de ser facultativo e passa a ser obrigatório, portanto, parte integrante do instrumento convocatório. Lembrando que a inviabilidade da utilização de tal instrumento deve ser devidamente justificada.

Não obstante tal previsão legal, o TCU (2010, p. 11) se manifestou desfavoravelmente à utilização, na prática, da conta vinculada, por entender que “constitui garantia excessiva àquela fixada pela Lei nº 8.666/93”. Cabe notar que, a

princípio, o procedimento de operacionalização do instituto da conta vinculada não é simples, demandando mobilização de diversos servidores em razão das muitas operações que dela decorrem, além de exigir treinamento específico dos responsáveis por esse controle – o que nem sempre é viável do ponto de vista de recursos humanos disponíveis, onerando ainda mais os cofres públicos. Não fosse isso suficiente, o TCU (2010, p. 11) argumenta, ainda, que

a adoção desse procedimento representa interferência direta da Administração na gestão da empresa contratada. Sendo assim, nos parece que contribui ainda mais para que a Justiça do Trabalho mantenha o entendimento de que a União é responsável subsidiária pelas contribuições previdenciárias, FGTS e demais verbas trabalhistas.

Ocorre que, como visto acima, a IN nº 06/2013 tornou a utilização da conta vinculada obrigatória, de modo que as IFES estão sujeitas à sua implementação, ainda que dela decorram transtornos iniciais e maior mobilização de servidores.

Ressalta-se que a pesquisa de campo realizada com as nove IFES mineiras indicou que a maior parte delas já utiliza a conta vinculada nos seus contratos de terceirização de mão de obra. Também a entrevista com as três universidades selecionadas mostrou que, nas duas delas em que a conta vinculada já está implantada e funcionando, a conclusão dos envolvidos no processo de fiscalização dos contratos de terceirização de mão de obra é de que ela trouxe reais benefícios em termos de garantia para as instituições.

Conclui-se, portanto, que não há motivação que justifique o protelamento da sua implementação na UFJF, ainda que sua efetivação demande recursos humanos extras, pois a utilização da conta vinculada, além de mandatória, é um importante recurso e mecanismo eficaz no apoio à atividade de gestão e fiscalização dos contratos de terceirização de mão de obra.

3.3 Inserção padrão de cláusula contratual que permita a retenção de valores próximo ao final da vigência do ajuste

Muitas vezes, ao fim da vigência de determinado contrato administrativo de terceirização de mão de obra, a empresa contratada encontra dificuldades em honrar com seus compromissos, em virtude dos vultosos aportes que a rescisão exige. Nesse momento, portanto, o trabalhador terceirizado – e, em última análise,

também a administração pública, enquanto responsável subsidiária – ficam mais vulneráveis a eventuais inadimplências.

Para evitar problemas dessa espécie, o TCU recomenda que os contratos contenham previsão padronizada de possibilidade de retenção, pela contratante (no caso, a UFJF), dos valores devidos à empresa quando da aproximação do fim da vigência contratual, aduzindo, ainda, que "não há ilegalidade na retenção cautelar dos valores dessas faturas, visto que a finalidade da glosa é evitar possíveis prejuízos causados pelas contratadas à Administração, conforme previsto expressamente em contrato" (TCU, 2010, p. 6).

Na hipótese aqui sugerida, os valores retidos das faturas seriam pagos diretamente aos funcionários terceirizados, por meio de acordo entre o sindicato da categoria e interveniência do Ministério Público do Trabalho, para plena legitimação. Desta feita, acredita-se ser possível reduzir os riscos de descumprimento, por parte da empresa contratada, das obrigações com os funcionários e, assim, resguardar-se-ia a IFES em relação à responsabilidade subsidiária sobre tais direitos trabalhistas.

Sugere-se, por isso, a consignação, em todos os contratos administrativos firmados pela UFJF cujo objeto seja a terceirização de mão de obra, de autorização expressa para que, nos meses que antecedem o fim da vigência contratual, a administração retenha os valores devidos à contratada para quitação direta aos trabalhadores de contribuições sociais, FGTS e demais verbas trabalhistas.

3.4 Inclusão de cláusula contratual que possibilite aos funcionários realizarem a verificação da regularidade de seus direitos trabalhistas

A última medida proposta por este trabalho como forma de otimizar a gestão e fiscalização de contratos na UFJF é a prática de orientar os funcionários terceirizados a, de tempos em tempos, verificarem junto à Previdência Social e ao Fundo de Garantia por Tempo de Serviço o adequado recolhimento das verbas devidas pela empresa da qual são empregados.

A justificativa para essa proposta decorre da constatação de que, infelizmente, ainda que a empresa contratada apresente à contratante (no caso, a IFES) toda documentação que comprove o recolhimento de contribuições previdenciárias, tais como GPS, GFIP, Relação de Empregados, Folha de

Pagamento etc., essa conduta por si só não impede a sonegação de tais contribuições, pois a empresa devedora pode retificar as informações prestadas anteriormente, mediante sistema de compensações.

Assim, uma empresa pode apresentar tal documentação à fiscalização contratual e, em seguida, alterar as informações perante a Receita. Mais que isso, pode até mesmo não recolher parte dos valores e informar à administração que realizou a compensação de valores retidos.

Diante disso, a sugestão ora apresentada é que sejam incluídas nos contratos administrativos da UFJF, no campo que trata das obrigações da empresa contratada, cláusulas que prevejam o acesso dos empregados, via internet, por meio de senha própria, aos sistemas da Previdência Social e da Receita Federal do Brasil, com o objetivo de verificar se suas contribuições previdenciárias foram recolhidas, bem como seja emitido o Cartão Cidadão (relacionado ao FGTS) pela Caixa Econômica Federal para todos eles, com o intuito de que tenham todos os meios necessários para a obtenção de extratos de recolhimentos.

Tomada essa providência e constando das avenças tal previsão, os gestores contratuais devem ser orientados a solicitar dos funcionários, por amostragem ou outro meio que lhes pareçam efetivo, a apresentação de seus respectivos recibos (mensalmente ou a cada dois meses, por exemplo), funcionando tal medida como forma adicional de controle à regularidade de atuação da empresa contratada, com o benefício para a UFJF de ter a parceria do maior interessado no assunto: o próprio funcionário terceirizado.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente pesquisa originou-se de uma observação inicial feita pela autora de aparentes lacunas no modelo de gestão e fiscalização contratuais na UFJF, falhas que demonstraram ser, ao longo do trabalho de coleta de dados e estudo de referencial teórico, relacionadas, principalmente, à falta de preparo dos servidores designados para o desempenho da atividade (quando formalmente nomeados).

Sendo os contratos administrativos regidos por legislação própria e estando a ela submetidos, constatou-se que a IFES vem falhando em sua responsabilidade de bem gerir e fiscalizar as avenças, o que traz desdobramentos negativos à instituição e, conseqüentemente, a toda a comunidade acadêmica.

As medidas propostas para solução do problema – ou, ao menos, para sua minimização – vão desde práticas de simples implementação, como inserção de cláusulas contratuais de suporte à ação fiscalizatória, até artifícios dependentes de interesse e autorização da administração superior da Universidade, como oferecimento de treinamento aos gestores e fiscais de contrato e operacionalização da conta vinculada.

Viu-se, assim, que muitas das intercorrências dos contratos poderiam ser evitadas com uma gestão mais atenta e fiscalização mais atuante. Muito embora os dados apresentados tenham sido limitados a números de anos anteriores ao corrente (em razão da escolha da limitação temporal que a pesquisa abrange), a realidade delineada reflete a atual situação, já que muito pouco foi feito ao longo desses anos na UFJF para aprimorar mecanismos de monitoramento contratual em geral e, mais especificamente, contratos de terceirização de mão de obra.

Conclui-se, pois, que o engajamento dos servidores indicados para realizarem a tarefa de gestão e fiscalização dos contratos de terceirização de mão de obra na UFJF é fator fundamental ao sucesso dessa atividade. Eles, por sua vez, precisam ser bem orientados e preparados, além de ter à sua disposição um arcabouço de medidas que lhes possibilitem acompanhar de perto a execução dos ajustes. Com isso, será possível identificar eventuais falhas na prestação dos serviços, aplicando penalidades cabíveis às empresas inadimplentes, zelando, desse modo, pelo bom e fiel cumprimento do objeto contratual pactuado originalmente.

REFERÊNCIAS

AGU. Comissão Permanente de Atualização de Editais da Consultoria-Geral da União. **Modelo de Termo de Referência / Pregão Presencial, Eletrônico / Prestação de Serviço contínuo sem dedicação exclusiva de mão de obra**. 2013. Disponível em: <http://www.agu.gov.br/page/content/detail/id_conteudo/244969>. Acesso em: 12 set. 2016.

ALMEIDA, Fernando Dias Menezes de. Contrato Administrativo no Brasil - Aspectos Críticos da Teoria e da Prática. **Revista de Contratos Públicos – RCP**, Belo Horizonte, ano 1, n. 1, mar./ago., 2012.

BRASIL. 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**. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 27 fev. 1967. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del0200.htm>. Acesso em: 30 jan. 2015.

_____. 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 providências**. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 21 jun. 1993. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8666cons.htm>. Acesso em: 30 jan. 2015.

_____. Ministério da Educação. **O que é o REUNI**. 2010. Disponível em: <<http://reuni.mec.gov.br/component/content/article?id=25>>. Acesso em: 21 set. 2015.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação. **Cartilha sobre conta vinculada**. Brasília: SLTI, 2014. Disponível em: <<http://www.comprasgovernamentais.gov.br/arquivos/terceirizacao/cartilha-conta-vinculada.pdf>>. Acesso em: 5 jan. 2017.

BRESSER PEREIRA, L. C. A Reforma do Estado dos anos 1990: lógica e mecanismos de controle. **Cadernos MARE da Reforma do Estado**, Brasília: Ministério da Administração e da Reforma do Estado, v. 1, 1997.

CHAUÍ, Marilena. A universidade pública sob nova perspectiva. **Revista Brasileira de Educação**, n. 24, p. 5-15, set./ dez. 2003.

CUNHA, Bruno Santos. Fiscalização de contratos administrativos de terceirização de mão de obra: uma nova exegese e reforço de incidência. **Rev. TST**, Brasília, v. 77, n. 1, p. 131-138, jan./mar. 2011.

DE ALMEIDA, Carlos Wellington Leite. Fiscalização contratual: “Calcanhar de Aquiles” da execução dos contratos administrativos. **Revista do TCU**, n. 114, p. 53-62, 2009.

DI PIETRO, M. S. Z. **Direito Administrativo**. 22.ed. São Paulo: Atlas, 2009.

_____. **Parcerias na Administração Pública**: concessão, permissão, franquia, terceirização, parceria público-privada e outras formas. 2. ed. São Paulo: Atlas, 1997.

ESTEFAM. Felipe Faiwichow. O contrato administrativo no Brasil. **Revista Trimestral de Direito Público**, São Paulo, n. 57, 2012.

GALVÃO, Ciro Di Benatti, **O Dever Jurídico de Motivação Administrativa**: Parâmetro objetivo para a racionalidade decisória dos atos administrativos restritivos de direito. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016.

GARCIA, Flávio Amaral. A relatividade da distinção atividade-fim e atividade-meio na Terceirização aplicada à Administração Pública. **Revista Eletrônica de Direito do Estado (REDE)**, Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público, n. 24, out./ dez. 2010. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com/revista/rede-24-outubro-2010-flavio-amaral.pdf>>. Acesso em: 1 set. 2016.

GIRARDI, Dante Marciano. A importância da terceirização nas organizações. **Revista de Ciências da Administração** 1.1, p. 23-31, 1999.

GODOY, Arilda Schmidt. Introdução à pesquisa qualitativa e suas possibilidades. **Revista de administração de empresas**, v. 35, n. 2, p. 57-63, 1995.

GONÇALVES, Claudio Cairo. **Contrato Administrativo: tendências e exigências atuais**. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

GONÇALVES, Laura Atalanta Escovar Bello. **Sistema de Controle da Terceirização na Universidade Federal do Rio Grande do Sul**. 2006. 93 f. Dissertação (Faculdade de Ciências Econômicas) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2006.

GÜNTHER, Hartmut. Pesquisa qualitativa versus pesquisa quantitativa: esta é a questão. **Psicologia: teoria e pesquisa**, v. 22, n. 2, p. 201-210, 2006.

JENSEN, Paul H., and STONECASH, Robin E. Incentives and the Efficiency of Public Sector-outsourcing Contracts. **Journal of Economic Surveys**, v. 19, n. 5, p. 767-787, 2005. Disponível em: <http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=857650##>. Acesso em: 24 set. 2015.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à lei de licitações e contratos administrativos**. 14. ed. São Paulo: Dialética, 2010.

KIAN, Tatiana. Terceirização na Administração Pública. **Revista de Direito Público**, Londrina, v. 1, n. 2, p. 227-240, mai./ago. 2006.

LIMA, Liliane Chaves Murta de. **Controle Interno na Administração Pública: O Controle Público na Administração como um Instrumento de Accountability**. Monografia apresentada ao Instituto Serzedello Corrêa do Tribunal de Contas da União como parte da avaliação do Curso de Especialização em Orçamento Público. Brasília, 2012.

MARCELINO, Paula et al. Por uma definição de terceirização. **Caderno CRH**, v. 25, n. 65, p. 331-346, 2012. Disponível em: <<http://www.producao.usp.br/bitstream/handle/BDOI/39213/S0103-49792012000200010.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. Acesso em: 1 set. 2016.

MARQUES, Laerte. Gestão e Fiscalização dos contratos administrativos e o processo de contratações públicas. **Biblioteca Digital Fórum de Direito Público**, Belo Horizonte, ano 15, n. 79, mai./jun. 2013.

MARQUES, Maria da Conceição da Costa. Aplicação dos princípios da governança corporativa ao sector público. **Revista de Administração Contemporânea**, v. 11, n. 2, p. 11-26, 2007.

MARTINS, Ricardo Marcondes. Contratos Administrativos. **Revista Brasileira de Direito Público – RBDP**, Belo Horizonte, ano 5, n. 18, jul./set. 2007.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 22. ed. São Paulo: Malheiros, 1997.

SCHIRATO, Vitor Rhein. Contratos administrativos e contratos da Administração Pública - Pertinência da diferenciação? **Revista de Contratos Públicos – RCP**, Belo Horizonte, ano 2, n. 2, set./ fev. 2012 - 2013.

SILVA, Ricardo Margonari da. Contexto da Terceirização no Setor Público. **SIMPÓSIO NACIONAL ESTADO E PODER: SOCIEDADE CIVIL**, 7, Uberlândia, 2012. Disponível em: <<http://www.historia.uff.br/estadoepoder/7snep/docs/039.pdf>>. Acesso em: 13 mar. 2016.

SILVA, Ricardo Margonari da. **A terceirização no setor público brasileiro: Um estudo acerca da Terceirização na Universidade Federal de Uberlândia e seus impactos na qualidade do ensino**. Jornada do HISTEDBR, 11. Cascavel – PR, Out, 2013. Disponível em: <http://www.histedbr.fe.unicamp.br/acer_histedbr/jornada/jornada11/artigos/3/artigo_simposio_3_560_ricardo_margonari@hotmail.com.pdf>. Acesso em: 23 set. 2015.

STROPPIA, Christianne de Carvalho. Atribuições do gestor/fiscal do Contrato Administrativo. **Revista Brasileira de Estudos da Função Pública**, Belo Horizonte, ano I, n. 2, mai./ago. 2012.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. STF. **Informativo nº 610**. 2010. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo610.htm>>. Acesso em: 24 set. 2015.

TEIXEIRA, Ana Carolina Wanderley. Direito dos Contratos Administrativos e suas transformações. **Revista Brasileira de Direito Municipal – RBDM**, Belo Horizonte, ano 16, n. 55, p. 11-25, jan./mar. 2015.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. TCU. Grupo de Estudos de Contratação e Gestão de Contratos de Terceirização de Serviços Continuados na Administração Pública Federal. **Relatório - Propostas de Melhorias**. Brasília, 2010.

TRIBUNAL SUPERIOR DO TRABALHO. TST. **Súmula 331**. Contrato de prestação de serviços. Legalidade. 2011. Disponível em: <http://www3.tst.jus.br/jurisprudencia/Sumulas_com_indice/Sumulas_Ind_301_350.html#SUM-331>. Acesso em: 24 set. 2015.

UFJF. **Edital de Pregão Eletrônico nº 0216/2014-COSUP/UFJF**. Objeto: prestação de serviços de apoio administrativo, técnico e operacional, Processo Administrativo nº 23071.017773/2014-09. Juiz de Fora: 2014.

VIANA, Márcio Túlio; DELGADO, Gabriela Neves; AMORIM, Helder Santos. Terceirização—aspectos gerais. A última decisão do STF e a Súmula 331 do TST. Novos enfoques. **Revista do Tribunal Superior do Trabalho**, v. 77, n. 1, p. 54-84, 2011. Disponível em: <https://juslaboris.tst.jus.br/bitstream/handle/1939/22216/003_viana_delgado_amorim.pdf?sequence=4&isAllowed=y>. Acesso em: 1 set. 2016.

APÊNDICES

APÊNDICE A - QUESTIONÁRIO PRELIMINAR ENVIADO VIA E-SIC PARA FINS DE DEFINIÇÃO DAS UNIVERSIDADES FEDERAIS ANALISADAS NO ESTUDO COMPARATIVO

1. Quantos funcionários terceirizados trabalham, atualmente, nesta IFES?
2. Quantos contratos administrativos, cujo objeto é a mão de obra terceirizada, estão atualmente ativos nesta IFES? Do total de contratos ativos, quantos são emergenciais?
3. Para todos esses contratos – ou, pelo menos, para algum (ns) deles – há fiscais FORMALMENTE designados?
4. Há, nesta IFES, algum tipo de programa de qualificação/capacitação de fiscais contratuais? Ou, por outro lado, há um setor específico para tratar da fiscalização dos contratos administrativos?
5. O instituto da conta vinculada está sendo efetivamente utilizado na prática nesta IFES?

APÊNDICE B - ENTREVISTA SOBRE AS PRÁTICAS RELACIONADAS AOS CONTRATOS DE TERCEIRIZAÇÃO DE MÃO DE OBRA (CONTRATOS DE SERVIÇOS CONTÍNUOS COM DEDICAÇÃO EXCLUSIVA DE MÃO DE OBRA)

1. São comuns no dia a dia da instituição questões relacionadas aos contratos de terceirização de mão de obra, dificuldades como efetivo acompanhamento da execução contratual, controle do prazo de vigência e do saldo do empenho, descumprimento dos termos pactuados pela empresa contratada e fraudes a direitos trabalhistas dos funcionários contratados?
2. Diante do(s) problema(s) relatado(s) acima, alguma medida foi/vem sendo tomada pela IFES? Em caso afirmativo, qual (is) são/foram essas medidas?
3. Quais são/foram os resultados para a instituição e para os problemas relatados no que concerne à utilização de tais medidas?
4. No que diz respeito à utilização do instituto da conta vinculada, quais são as consequências práticas percebidas por esta IFES?
5. Essa utilização trouxe efetivos benefícios, especialmente na tarefa de fiscalização contratual? Justifique.
6. No que tange à capacitação de gestores/fiscais de contratos, seria possível fornecer mais informações ou anexar arquivos que especifiquem o tipo de treinamento fornecido por esta IFES?
7. Há, nesta IFES, setor específico para gestão de contratos? Em caso afirmativo, seria possível especificar o número de funcionários envolvidos em tal tarefa e explicar, brevemente, a sistematização do fluxo de trabalho?
8. Seria possível quantificar o número de ações trabalhistas movidas CONTRA esta IFES, em especial no último ano, por funcionários terceirizados que tiveram seus direitos supostamente fraudados por empresas contratadas?