

**Contratos de Terceirização na Administração Pública: dinâmicas de utilização da conta vinculada no Tribunal Regional do Trabalho de Minas Gerais**

**Outsourcing Contracts in Public Administration: dynamics of using the linked account at the Regional Labor Court of Minas Gerais**

**Contratos de Tercerización en la Administración Pública: dinámica del uso de la cuenta vinculada en el Tribunal Regional de Trabajo de Minas Gerais**

Recebido: 23/10/2020 | Revisado: 28/10/2020 | Aceito: 29/10/2020 | Publicado: 02/11/2020

**Lorena Lopes Freire Mendes**

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2173-9472>

Fundação João Pinheiro, Brasil

E-mail: [lorenalf@trt3.jus.br](mailto:lorenalf@trt3.jus.br)

**Frederico Poley Martins Ferreira**

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2103-3306>

Fundação João Pinheiro, Brasil

E-mail: [frederico.poley@fjp.mg.gov.br](mailto:frederico.poley@fjp.mg.gov.br)

## **Resumo**

A terceirização de serviços apresenta-se como uma ferramenta de gestão na busca de uma maior eficiência pública. Ocorre que é recorrente a situação de inadimplência das empresas contratadas no tocante às verbas trabalhistas devidas a seus empregados, o que pode levar à responsabilização do órgão público contratante. Nesse contexto, na tentativa de alinhar os interesses envolvidos, criou-se a conta vinculada. Trata-se de instrumento de controle que busca garantir os direitos dos trabalhadores terceirizados, bem como resguardar a Administração Pública de eventual responsabilidade subsidiária. À luz da teoria da agência, o objetivo geral deste trabalho foi analisar as dinâmicas de utilização da conta vinculada nos contratos de terceirização. Especificamente, pretendeu-se identificar os benefícios, os pontos críticos e as dificuldades decorrentes da opção pelo instrumento. Para tanto, traçou-se a correlação entre o referencial teórico e a visão empírica, por meio de um estudo de caso no âmbito do Tribunal Regional do Trabalho da 3ª Região. Após uma análise de conteúdo, demonstrou-se que a utilização da conta vinculada pode ser onerosa para ambos os lados da relação contratual, mas que sua adoção não é inadequada em todas as situações. Assim, concluiu-se que a conta vinculada deve ser organizada de modo a maximizar seus benefícios e

reduzir seus custos. Caso contrário, a atual tendência de expansão da terceirização, com o intuito de tornar mais eficiente a atuação administrativa, fica prejudicada pelo ônus do seu acompanhamento contratual.

**Palavras-chave:** Terceirização; Administração pública; Conta vinculada; Teoria da agência; Justiça do trabalho.

### **Abstract**

The outsourcing of services presents itself as a management tool in the search for greater public efficiency. However, the default situation of the contracted companies is recurrent with respect to the labor amounts owed to their employees, which can lead to the accountability of the contracting public agency. In this context, in an attempt to align the interests involved, the linked account was created. It is a control instrument that seeks to guarantee the rights of outsourced workers, as well as to protect the Public Administration from eventual subsidiary responsibility. In the light of the agency's theory, the general objective of this work was to analyze the dynamics of using the linked account in outsourcing contracts. Specifically, it was intended to identify the benefits, critical points and difficulties arising from the option for the instrument. For this, the correlation between the theoretical framework and the empirical view was traced, through a case study within the Regional Labor Court of the 3rd Region. After a content analysis, it was demonstrated that the use of the linked account can be costly for both sides of the contractual relationship, but that its adoption is not inappropriate in all situations. Therefore, it was concluded that the linked account must be organized in order to maximize its benefits and reduce its costs. Otherwise, the current trend of expanding outsourcing, in order to make administrative performance more efficient, is harmed by the burden of contractual monitoring.

**Keywords:** Outsourcing; Public administration; Linked account; Agency theory; Labor justice.

### **Resumen**

La tercerización de servicios se presenta como una herramienta de gestión en la búsqueda de una mayor eficiencia pública. Sin embargo, la situación de incumplimiento de las empresas contratadas es recurrente con respecto a los fondos laborales debidos a sus empleados, lo que puede llevar a la responsabilidad subsidiaria de la agencia pública contratante. En este contexto, en un intento de alinear los intereses involucrados, se creó la cuenta vinculada. Es un instrumento de control que busca garantizar los derechos de los trabajadores

subcontratados, así como proteger a la Administración Pública. A la luz de la teoría de la agencia, el objetivo general del trabajo fue analizar la dinámica del uso de la cuenta vinculada en los contratos de tercerización. Específicamente, se pretendía identificar los beneficios, puntos críticos y dificultades que surgen de la opción del instrumento. Para esto, se trazó la correlación entre el marco teórico y la visión empírica, a través de un estudio de caso en el Tribunal Laboral Regional de la 3ª Región. Después de un análisis de contenido, se demostró que el uso de la cuenta vinculada puede ser costoso para ambos lados de la relación contractual, pero que su adopción no es inapropiada en todas las situaciones. Por lo tanto, se concluyó que la cuenta vinculada debe organizarse para maximizar sus beneficios y reducir sus costos. De lo contrario, la tendencia actual de expandir la tercerización, para hacer que el desempeño administrativo sea más eficiente, se ve perjudicada por la carga del monitoreo contractual.

**Palabras clave:** Tercerización; Administración pública; Cuenta vinculada; Teoría de la agencia; Justicia del trabajo.

## 1. Introdução

A terceirização de serviços é um fenômeno consolidado globalmente, que se insere, no âmbito da Administração Pública, em um contexto de incorporação e de adaptação ao setor público de mecanismos e valores típicos de organizações privadas (Cavalcante, 2017).

Ocorre que é recorrente a situação de inadimplência da empresa contratada, no tocante às verbas trabalhistas devidas a seus empregados, ou ainda de encerramento de suas atividades de maneira irregular, deixando o trabalhador terceirizado ao desamparo (Mousinho, 2015; Druck, Sena, Pinto & Araújo, 2018). Conseqüentemente, por força da Súmula nº 331 do Tribunal Superior do Trabalho (TST), os órgãos da administração direta, das autarquias, das fundações públicas, das empresas públicas e das sociedades de economia mista podem ser responsabilizados subsidiariamente pelas verbas trabalhistas inadimplidas decorrentes do período de prestação de serviços.

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

O caráter exclusivo da disponibilização da mão de obra aumenta o risco trabalhista envolvido na terceirização, o que impele a adoção de diversos controles na fiscalização desse

tipo de contrato.

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

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

A obrigatoriedade de utilização da conta vinculada está disciplinada, para as unidades vinculadas ao Conselho Nacional de Justiça (CNJ), na Resolução nº 169, de 31 de janeiro de 2013. Na Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional, deve-se optar entre a conta vinculada e o pagamento pelo fato gerador, conforme a Instrução Normativa nº 05, de 26 de maio de 2017.

Considerando o contexto apresentado, o objetivo do artigo é analisar as dinâmicas de utilização da conta vinculada nos contratos de terceirização na Administração Pública. Especificamente, pretende-se identificar os benefícios e os pontos críticos decorrentes da opção pelo instrumento.

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

Assim sendo, a metodologia empregada compreende uma pesquisa qualitativa, do tipo descritiva e explicativa, realizada por meio de estudo de caso no Tribunal Regional do Trabalho da 3ª Região (TRT-MG), órgão da Justiça do Trabalho (art. 111, da Constituição Federal de 1988 [CF/88]) no âmbito do Estado Minas Gerais.

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

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

São vários os órgãos públicos que se deparam diariamente com o desafio de gerir a

conta vinculada de forma a satisfazer os anseios dos terceirizados, das empresas contratadas, dos fiscais e gestores de contratos e da sociedade, sem que isso concorra com a satisfação da sua função pública. Apesar disso, há raríssimos estudos científicos que abordam especificamente esse instrumento.

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

## **2. Metodologia**

Tendo em vista que a ciência, como modalidade de conhecimento, é resultado da articulação do lógico com o real e do teórico com o empírico (Severino, 2007), propôs-se a traçar a correlação entre o referencial teórico sobre a teoria da agência e a terceirização de serviços pela Administração Pública e a visão empírica, por meio da coleta de dados sobre a conta vinculada do TRT-MG.

Quanto aos objetivos, a presente pesquisa classifica-se como descritiva e explicativa, na medida em que busca uma maior compreensão acerca do objeto que se investiga (Collis & Hussey, 2005). A abordagem do problema é qualitativa, destinada à análise de casos concretos em suas peculiaridades locais e temporais (Flick, 2009).

Para a realização da pesquisa, um estudo de caso único se mostrou como a opção mais interessante para, de acordo com Yin (2001), examinar fenômenos contemporâneos dentro de seu contexto da vida real.

Assim sendo, tomou-se como objeto de estudo o TRT-MG, que reúne atualmente 158 varas do trabalho instaladas em 66 municípios do Estado de Minas Gerais. Entre as atividades desempenhadas estão as de processamento e julgamento de ações judiciais oriundas da relação de trabalho (art. 114, da CF/88).

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

No âmbito do TRT-MG, estão vigentes 8 (oito) contratos de terceirização, que compreendem o expressivo contingente de 569 empregados, todos com previsão de utilização da conta vinculada. No exercício de 2019, a execução orçamentária da despesa com a terceirização de mão de obra (natureza de despesa 339037) totalizou o valor de R\$

28.650.231,91, o que representou 16% do grupo de outras despesas correntes.

Para fins de análise, o escopo desta pesquisa restringiu-se a apenas 5 contratos. Optou-se pela não identificação dos contratos a fim de preservar as opiniões expressadas pelos respondentes (Collis & Hussey, 2005).

A escolha objetivou contemplar diferentes empresas contratadas, diferentes objetos contratuais (apoio administrativo, portaria e recepção; limpeza, conservação e copeiragem; transporte; comunicação social e vigilância armada) e diferentes unidades gestoras. Outrossim, o tempo de vigência dos contratos denotam um vínculo prolongado entre o órgão e as empresas terceirizadas e, com isso, um considerável tempo sob os impactos da conta vinculada.

Inicialmente, foi realizado um levantamento bibliográfico e documental, com a finalidade de desenvolver fundamentações teóricas para conduzir a coleta e análise de dados (Yin, 2001). Após, foram realizadas 8 entrevistas estruturadas, nos meses de outubro e novembro de 2019, compostas por questões abertas, a partir de dois roteiros construídos com base no referencial teórico e em observações diretas - um aplicado a 3 fiscais administrativos dos referidos contratos (art. 40, III, da IN nº 05/2017) e outro a 5 empregados das empresas contratadas, responsáveis pelas rotinas referentes à conta vinculada. Os respondentes foram abordados pessoalmente e/ou via telefone, sendo que todas as respostas foram recebidas por correio eletrônico.

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

Finalizada a realização das entrevistas, os dados coletados passaram por uma análise de conteúdo, de modo a corroborar empiricamente outros dados levantados. Assim, a organização da análise de conteúdo no presente trabalho compreendeu as três etapas apresentadas por Bardin (2011): pré-análise, exploração do material e tratamento dos resultados.

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

inferências e a interpretações em cotejo com as fundamentações teóricas examinadas.

A articulação da teoria e da documentação analisada com a percepção empírica coletada, por meio de entrevistas e observação direta, apoia as considerações apresentadas a seguir acerca das dinâmicas de utilização da conta vinculada, marcadas pelos conflitos de agência entre Administração Pública e empresas contratadas.

### **3. Referencial Teórico**

#### **3.1 A teoria da agência**

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

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

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

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

Consequentemente, surgem os custos de agência, que compreendem a soma das despesas de acompanhamento e monitoramento por parte do principal; das despesas com a concessão de garantias contratuais por parte do agente; e do custo residual, decorrente da divergência entre as decisões do agente e as decisões que maximizariam o bem-estar do principal (Jensen & Meckling, 1976).

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

burocracia.

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

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

Uma forma de minimizar esses problemas de agência se dá por meio da busca pela eficiência contratual, com a confecção de contratos os mais completos possíveis (Eisenhardt, 1989). Nesse sentido, Eisenhardt (1989) defende que, sob a perspectiva da teoria da agência, para uma eficiente gestão contratual, é imprescindível a existência de mecanismos de monitoramento e de controle, de modo a prevenir prejuízos ao Estado. Com efeito, quanto maior o risco de conflitos de agência, maior é a predisposição do principal em implementar mecanismos complexos e dispendiosos para salvaguardar os seus interesses em suas operações com o agente (Tiwana & Bush, 2007).

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

### **3.2 A terceirização de serviços na Administração Pública**

A terceirização no ensinamento de Giosa (1997, p. 14) é “um processo de gestão pelo qual se repassam algumas atividades para terceiros, com os quais se estabelece uma relação de parceria, ficando a empresa concentrada apenas em tarefas essencialmente ligadas ao negócio em que atua”. Para Girardi (1999), a terceirização está inserida na ideia de mudança organizacional e tem como objetivo a concentração de esforços na razão de ser da empresa.

Giovanni Alves (2011) reconhece ainda o processo de terceirização como sendo um traço compositivo da nova configuração do capitalismo flexível de David Harvey no contexto



da mundialização do capital, sob o espírito do toyotismo. Isso porque o conceito de acumulação flexível, conforme enuncia Harvey (2000), se apoia na flexibilidade dos processos de trabalho, dos mercados de trabalho, dos produtos e padrões de consumo.

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

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

No Brasil, segundo Girardi (1999), a implantação da terceirização foi gradual e decorreu da vinda para o país das primeiras empresas multinacionais, principalmente as automobilísticas. Costa (2017) aponta que, no caso brasileiro, a propagação dessa forma de organização do processo de trabalho se beneficiou do contexto político que legitimou a adoção de contratos flexíveis.

A Administração Pública brasileira também acompanhou essa tendência. Em pioneira previsão, a terceirização (chamada de execução indireta, mediante contrato) é prevista para o setor público no artigo 10, § 7º do Decreto-Lei nº 200/1967, com o objetivo de se ter uma prestação de serviços mais especializada, sujeita a uma medição de alcance dos resultados mais facilmente apurável.

Com a promulgação da CF/88, a fim de evitar o desvirtuamento do instituto, estabeleceu-se concurso público como uma limitação de ordem constitucional à terceirização de serviços no âmbito público (art. 37, inciso II, da CF/88).

Nesse período, a partir dos anos 80, o Estado passa a enfrentar uma crise fiscal, acompanhada da crise da forma burocrática de administrá-lo, o que acelerou o processo de globalização e a discussão sobre a diminuição do seu papel (Bresser-Pereira, 1997). Definiu-se que as atividades auxiliares deveriam, em princípio, ser terceirizadas, ou seja, submetidas à licitação pública e formalizadas por contrato administrativo (Lei nº 8.666/93).

Nesse sentido, no âmbito da Administração Pública direta federal, foi publicado o

Decreto nº 2.271, de 07 de julho de 1997, que, ao dispor sobre a contratação de serviços, enumerava que as atividades de conservação, limpeza, segurança, vigilância, transportes, informática, copeiragem, recepção, reprografia, telecomunicações e manutenção de prédios, equipamentos e instalações seriam desenvolvidas, preferencialmente, por terceiros.

Observa-se que, até então, somente poderiam ser terceirizadas as atividades consideradas acessórias ao desenvolvimento das atividades finalísticas das organizações públicas. No entanto, mais recentemente, essa limitação perdeu sua relevância, em razão da reconhecida constitucionalidade da terceirização de todas as etapas do processo produtivo das empresas (Supremo Tribunal Federal [STF], Recurso Extraordinário [RE] nº 958.252/MG). Ainda assim, reforça-se que não há que se falar de permissivo para uma terceirização ampla e irrestrita no setor público (vide vedações expressas do art. 3º do Decreto nº 9.507/2018).

Nesse cenário, o desafio que se observa é o de que, historicamente, a opção pela terceirização vem acompanhada pela dificuldade na fiscalização e no monitoramento da mão de obra, que se vê entre a empresa terceirizada (sua empregadora, com a qual firma vínculos jurídicos) e o tomador de serviços (junto ao qual de fato desempenha suas atividades). A terceirização tende assim a potencializar a capacidade de exploração do trabalho e reduzir a probabilidade de atuação dos agentes que poderiam impor limites a esse desequilíbrio (Filgueiras, 2017).

Como ressaltam Silva e Ribeiro (2017), coloca-se em questionamento o argumento de modernização da máquina administrativa, pautado em um discurso de priorização da eficiência e da economicidade, ao se demonstrar que na terceirização existem custos operacionais e financeiros que geralmente não computados.

A seguir, são apresentadas as principais características da conta vinculada, que a definem como um instrumento de gestão com o propósito de mitigar riscos associados aos contratos de terceirização.

### **3.3 A conta vinculada**

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

A conta-depósito vinculada — bloqueada para movimentação é um instrumento de gestão de risco utilizado nas contratações de serviços continuados, com dedicação exclusiva de mão de obra, os chamados contratos de terceirização.

Consiste em uma conta aberta pela Administração em nome da empresa contratada, a fim de receber os valores referentes às provisões de encargos trabalhistas dos terceirizados, que são destacados do valor mensal a ser pago diretamente à empresa (Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão [MP], 2018). O valor mensal retido corresponde ao somatório dos valores de 13º (décimo terceiro) salário, férias, 1/3 constitucional de férias, encargos previdenciários e FGTS incidentes e multa sobre o FGTS para as rescisões sem justa causa (art. 4º, da Resolução CNJ nº 169/2013).

É bloqueada para movimentação, pois a liberação dos valores depositados está vinculada à autorização do órgão contratante. Esta ocorre diretamente para a conta-corrente dos empregados alocados na execução do contrato ou em favor da empresa, mediante a apresentação dos documentos comprobatórios de que efetivamente foram pagas a cada empregado as verbas trabalhistas e previdenciárias (art. 12, da Resolução CNJ nº 169/2013). Com isso, busca-se evitar que os recursos sejam utilizados pelas empresas para outros fins, que não o pagamento dos direitos trabalhistas dos seus empregados.

No âmbito do Poder Judiciário, atualmente, é a Resolução CNJ nº 169/2013 que disciplina, em caráter obrigatório, a utilização da conta vinculada com dedicação exclusiva de mão de obra, nas dependências de unidades jurisdicionadas ao CNJ.

A possibilidade de utilização da conta vinculada foi prevista no Executivo Federal, por meio da Instrução Normativa nº 5/2017, publicada pela Secretaria de Gestão do então Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Esse normativo trouxe ainda, como alternativa, o chamado pagamento pelo fato gerador. A opção obrigatória pela adoção da conta vinculada ou do pagamento pelo fato gerador deverá ser justificada nos órgãos da Administração Pública Federal com base na avaliação da relação custo-benefício (art. 18, §2º, da IN nº 5/2017).

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

Pode-se dizer que a difusão da conta vinculada resultou de pressões legais e regulatórias, componentes do isomorfismo coercitivo (Dimaggio & Powell, 2005), as quais obrigaram as organizações públicas de forma genérica a adotar o instrumento.

Não obstante, os dois principais objetivos reconhecidos na adoção da conta vinculada revelam o conflito de agência enunciado nos contratos de terceirização. São eles: (i) a garantia do pagamento das obrigações trabalhistas devidas aos empregados contratados pelas empresas terceirizadas para a prestação de serviços e (ii) o afastamento da responsabilidade subsidiária

da Administração Pública no caso de inadimplemento de verbas trabalhistas pelas empresas terceirizadas.

Diante da tendência do agente ao oportunismo, neste caso ao descumprimento da legislação trabalhista, e da falta de confiança entre as partes, a Administração Pública se vê compelida a investir grande volume de recursos no monitoramento do comportamento do agente por meio da utilização da conta vinculada.

Assim, em caso de possíveis inadimplências/inobservâncias dos pagamentos pela empresa contratada (ou até sua eventual falência), estarão provisionados nessa conta os valores de obrigações trabalhistas dos trabalhadores terceirizados referentes ao período em que atuaram na execução do contrato administrativo.

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

Em regra, o contratado é responsável pelos encargos trabalhistas, fiscais e comerciais resultantes da execução do contrato (art. 71, da Lei nº 8.666/93). Contudo, a jurisprudência é pacífica no sentido de que a Administração Pública poderá ser responsabilizada subsidiariamente por dívida trabalhista judicialmente reconhecida, desde que tenha participado da relação processual e seja respeitado o benefício de ordem (Súmula nº 331 do TST). Outra condição para tal responsabilização é a necessidade de prova inequívoca de falha no dever de fiscalização contratual (STF, RE nº 760.931/DF).

Nesse contexto, a conta vinculada assume a função de minorar dos riscos de responsabilização inerentes aos contratos de terceirização, que vão desde o incentivo à adimplência da contratada, uma vez que os recursos ficam retidos e somente são liberados mediante comprovação das despesas por parte da empresa, até a constituição de conjunto probatório da efetiva fiscalização do cumprimento das obrigações trabalhistas por parte do órgão público.

Apesar disso, a promoção da conta vinculada não é unânime. Questionam-se a legitimidade e os benefícios do instrumento. Enquanto a Advocacia Geral da União (AGU) defende sua utilização (STF, Ação Direta de Inconstitucionalidade [ADI] nº 4831/DF), o Tribunal de Contas da União (TCU) reiteradamente se posiciona desfavorável à conta vinculada (Acórdão TCU nº 1214/2013 – Plenário e Acórdão TCU nº 2328/2015 – Plenário).

Ambos órgãos federais que orientam a atuação de tantos outros.

Exposto isso, delineou-se um estudo de caso, no âmbito do Tribunal Regional do Trabalho de Minas Gerais, com o intuito de analisar as dinâmicas de utilização da conta vinculada, bem como os custos adicionais e os benefícios gerados por esse instrumento.

#### **4. Resultados e Discussão**

As entrevistas realizadas contaram com um primeiro bloco de questões referentes à identificação do perfil dos entrevistados. Quanto aos três fiscais entrevistados, todos ocupam a função de fiscal administrativo. O tempo de serviço é diverso e varia de 1 a 20 anos. Apenas um fiscal possui formação acadêmica distante das atividades desenvolvidas, em Letras. Por outro lado, os dois outros fiscais entrevistados são formados em Direito, área que não necessariamente supre os conhecimentos referentes a cálculos trabalhistas.

Quanto aos cinco empregados das empresas contratadas entrevistados, cuja atuação é direta com conta vinculada, percebe-se que todos se encontram vinculados ao setor financeiro. Há dois casos em que a resposta inclui também o setor de Contratos/Pessoal, o que indica que estes empregados provavelmente desenvolvem atividades diversas na empresa. O tempo de serviço também é variado, sendo que não ultrapassa 10 anos e, em alguns casos, é inferior a 1 ano. Já a formação é, em quase totalidade, na área de Administração. Apenas um entrevistado na categoria empregado de empresa contratada possui formação em Técnico em informática.

Além disso, necessário aqui destacar que os resultados da pesquisa expuseram pontos conflitantes e antagônicos entre os entrevistados. Muitas vezes o mesmo benefício/ponto crítico não foi reconhecido por todos os respondentes ou o mesmo aspecto foi apontado como benefício e também como ponto crítico.

##### **4.1 Estrutura organizacional e recursos humanos necessários**

Sob diversos ângulos, ficaram constatados, tanto no TRT-MG, como nas empresas contratadas, os impactos da conta vinculada na estrutura organizacional e pessoal.

Identificaram-se evidências de que as unidades gestoras não reconhecem a conta vinculada como instrumento diretamente relacionado com a gestão/fiscalização contratual e não identificam benefícios diretos às atividades que lhe são afetas.

Na estrutura organizacional do TRT-MG, não há setor específico para a gestão propriamente dita da conta vinculada, sendo que essa função é comumente atribuída à área de

orçamento e finanças. No entanto, essa unidade desempenha outras atividades que lhe são próprias e se encontra distante das rotinas de execução dos contratos. Dessa forma, sua contribuição impescinde de informações que não detém.

Entende-se que o cenário encontrado obstaculiza a implantação de medidas que aprimorem a gestão da vinculada, tais como a instituição de um banco de dados dos terceirizados e a padronização das planilhas eletrônicas utilizadas para as conferências necessárias.

De qualquer forma, as atividades de fiscalização contratual são impactadas pela conta vinculada principalmente pelas solicitações de liberação de valores apresentadas pelas empresas. Toda a documentação e os cálculos necessitam ser apreciados em exíguos 10 dias úteis (art. 12, §2º, da Resolução CNJ nº 169/2013). Conforme se observa na Tabela 1, o rol de documentos exigidos para resgate de valores da conta vinculada é extenso, ainda mais ao se considerar que são 569 terceirizados alocados, e sua conferência, por apenas 15 servidores do TRT-MG (10 nas unidades gestoras e 5 na unidade financeira), envolve regras dispersas em várias legislações e nos entendimentos exarados pelos tribunais.

**Tabela 1.** Documentação exigida pelo TRT-MG para resgate de valores da conta vinculada.

<b>Eventos trabalhistas</b>	<b>Férias e 1/3 constitucional</b>	<b>13º salário</b>	<b>Rescisão</b>
<b>Documentos exigidos</b>	Aviso prévio de férias	Folha de pagamento do 13º salário (1ª e 2ª parcelas, se for o caso)	Termo de rescisão de contrato de trabalho (TRCT), devidamente homologado pelo Sindicato, quando o vínculo de trabalho for superior a 1 ano
	Recibo de férias assinado pelo empregado	Comprovante bancário do depósito efetuado na conta bancária do empregado	Comprovante bancário do depósito efetuado na conta bancária do empregado relativo ao valor líquido do TRCT
	Comprovante bancário do depósito efetuado na conta bancária do empregado	Comprovante de recolhimento do INSS	Comprovante de recolhimento do INSS
	Comprovante de recolhimento do INSS	Comprovante de recolhimento do FGTS	Comprovante de recolhimento do FGTS
	Comprovante de recolhimento do FGTS	Relação dos Trabalhadores (RET) do arquivo SEFIP – 13º salário	Comprovante de depósito da Multa do FGTS, se for o caso

Fonte: Elaboração própria com base nos procedimentos operacionais padrão do TRT-MG.

Considerando os direitos trabalhistas com frequência anual e obrigatória (férias e 13º salário), no mínimo, totalizam-se 5.690 documentos a serem analisados em cada ano. Como se não bastasse, em cada documento é realizada a conferência de inúmeros dados.

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

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

Quanto à necessidade de criação de controles adicionais para as conferências atinentes à conta vinculada, verificou-se que as rotinas de conferência da documentação comprobatória apresentada, com o nível de minúcia que se exige, possuem impactos proporcionais à quantidade de terceirizados envolvidos na contratação.

Em contratos que envolvem um quantitativo elevado de empregados terceirizados, tendem a serem maiores os problemas de agência, pois o risco moral e a assimetria informacional são agravados pelas frequentes intercorrências contratuais (férias, licenças, atrasos, faltas injustificadas, substituições etc.). Nesse caso, confirma-se o que ensina a teoria, posto que também serão maiores as despesas de acompanhamento e monitoramento por parte do principal.

Outro ponto que importa destacar neste tópico diz respeito aos recursos humanos. A conta vinculada impacta, em especial, os servidores destacados para tal função, uma vez que lhes impõe diversos riscos de responsabilização. Averiguou-se, na percepção dos entrevistados, que esses servidores possuem apenas os conhecimentos básicos para o exercício das tarefas exigidas.

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

Esse dinamismo requer ampla e permanente capacitação. Notadamente, quanto à conta vinculada, para o exame da volumosa e complexa documentação, os operadores precisam dominar competências do Direito do Trabalho, do Direito Previdenciário, do Direito Tributário, do Direito Administrativo e da Contabilidade. Há também aspectos de cunho

bancário e sindical que aumentam a dificuldade desse instrumento. Assim, por mais que os servidores tenham acesso a treinamento específico, não se mostra suficiente para lhes garantir segurança no desempenho das suas funções.

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

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

Os empregados das empresas contratadas entrevistados relataram que houve necessidade de criação de um setor específico para controle/resgate dos valores e/ou destacar profissional para exercer essas atividades. A realidade das empresas também indicou um conhecimento de forma superficial quanto às atividades referentes à conta vinculada.

Diante desse quadro, identifica-se que a gestão empresarial das organizações com quem a Administração Pública contrata fica comprometida em razão de tantas exigências decorrentes da conta vinculada. Ou seja, a relação de agência torna-se custosa para os dois lados, uma vez que o principal impõe custos não só a si mesmo, mas também ao agente monitorado.

Cabe agora apresentar os benefícios e os pontos críticos decorrentes da utilização da conta vinculada identificados na pesquisa.

#### **4.2 Benefícios da conta vinculada**

No levantamento dos benefícios decorrentes do uso da conta vinculada nos contratos analisados, surpreende-se com a confirmação, na opinião de mais da metade dos entrevistados, de que o instrumento não lhe traz vantagens. Em que pese a não identificação de benefícios, com a exceção de um entrevistado, todos os demais entenderam que os direitos dos terceirizados estão mais protegidos em virtude da conta vinculada.

Em resposta, um entrevistado de uma empresa contratada chegou a declarar que, com a conta vinculada, “o dinheiro dos trabalhadores está resguardado e não vai para aumentar patrimônio de alguns empresários inescrupulosos”. Logo, pode-se afirmar que a ferramenta é benéfica ao menos para os trabalhadores, parte tida como mais frágil na terceirização



(Delgado & Amorim, 2015).

Dessa forma, é possível confirmar que as dinâmicas da conta vinculada contribuem para o sucesso da relação agente-principal, ao passo que o órgão público contratante, em seu interesse, se utiliza do instrumento para incentivar ou obrigar o contratado à observância da legislação trabalhista (Przeworski, 2003).

Igualmente, uma vez que a Administração Pública, para se eximir da responsabilidade subsidiária, deve apresentar indícios ou documentos que atestem minimamente que fiscalizou de forma diligente, a conta vinculada representa importante prova do cumprimento do seu dever de fiscalização, imposto no art. 67 da Lei nº 8.666/93.

Sem outras considerações, conforme Tabela 2, percebe-se que os principais benefícios da conta vinculada identificados estão relacionados aos seus objetivos: proteção dos direitos dos trabalhadores terceirizados e elisão da responsabilidade subsidiária da Administração Pública. Outras vantagens acabando resultando também desses dois propósitos.

**Tabela 2.** Benefícios da conta vinculada.

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

Legenda: dados listados por ordem de frequência nas respostas coletadas. Fonte: elaboração própria.

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

#### **4.3 Pontos críticos da conta vinculada**

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

sua responsabilização subsidiária e a sociedade exige a qualidade na prestação do serviço.

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

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

A legalidade da retenção de valores do pagamento mensal devido às empresas contratadas, determinada pela Resolução CNJ nº 169/2013, aparece como primeiro ponto crítico, em razão da inexistência de previsão legal da conta vinculada (art. 5º, II, da CF/88).

Para sanar esse problema, no texto aprovado do Projeto de Lei nº 1292/1995, que pretende criar uma nova Lei de Licitações, em substituição à Lei nº 8.666/93, há expressa previsão de depósito de valores em conta vinculada nas contratações de serviços contínuos com regime de dedicação exclusiva de mão de obra (art. 120, §3º, III, do Projeto de Lei nº 1292/1995).

Ainda assim, tem-se que a excessiva intervenção do Estado na gestão das empresas contratadas constitui ingerência indevida. Verifica-se que a conta vinculada nos contratos de terceirização acaba promovendo uma espécie de compartilhamento da gestão trabalhista (Santos, 2014). Procedimentos como o pagamento direto de obrigações trabalhistas na conta-corrente dos trabalhadores terceirizados (art. 12, II, da Resolução CNJ nº 169/2013) contribuem para desvirtuar e descaracterizar a terceirização de serviços (Wilber, 2018), por praticamente repassar à Administração Pública a gestão dos recursos humanos da empresa terceirizada e ampliar a relação de pessoalidade entre tomador de serviços e empregado terceirizado.

Nessa perspectiva, outro ponto crítico da conta vinculada seria o de reforçar a possibilidade de responsabilidade subsidiária da Administração Pública, diametralmente oposto ao objetivo para o qual foi criada.

Ademais, a opção pela conta vinculada soa como um julgamento de que as empresas contratadas estão predispostas em inadimplir suas obrigações trabalhistas. Desconsidera-se o fato de que a seleção do fornecedor na fase licitatória contempla um controle prévio da idoneidade das empresas interessadas (art. 27, da Lei nº 8.666/93), que necessita ser mantido durante toda a execução do contrato (art. 55, XIII, da Lei nº 8.666/93).

Não obstante, é evidente que a fama de inadimplente atribuída às empresas

terceirizadas não existe sem motivo (Druck et al., 2018). Na verdade, o que se sustenta aqui é que o risco que a conta vinculada procura mitigar não é sempre relevante em todas as contratações.

Importa ainda considerar a visão de Linder e Foss (2015), que ao examinarem as condições sob as quais vários tipos de instrumentos de incentivo e mecanismos de monitoramento são implantados, apontam que a teoria da agência pressupõe um cenário equivocado da natureza humana em que indivíduos sempre vão adotar um comportamento oportunista.

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

Não se obtiveram dados históricos sobre a quantidade de ajuizamentos trabalhistas antes da implantação da conta vinculada no TRT-MG, de modo a viabilizar uma análise do impacto do instrumento na variação desse número.

Apesar disso, é possível observar, com base nos ajuizamentos trabalhistas decorrentes das relações de trabalho dos 5 contratos analisados, que os direitos perquiridos em juízo não se restringem àqueles objetos de retenção em conta vinculada. Logo, confirmando a percepção dos entrevistados, é correto dizer que os recursos da conta vinculada não são capazes de salvaguardar em sua completude os direitos dos trabalhadores.

Em contraposição às mínimas estatísticas de ajuizamentos trabalhistas sofridos decorrentes das relações de trabalho firmadas pelas empresas contratadas para a prestação de serviços ao TRT-MG, a quantidade de solicitações de liberação de recursos da conta vinculada apresentadas pelas empresas contratadas é expressiva. Esse grande volume de dados, acompanhado da extensa relação de documentos exigida, como já ressaltado no tópico 4.1, onera a estrutura física e pessoal do órgão e da empresa contratada.

Além disso, ficou evidenciado que os esforços voltados para a operacionalização da conta vinculada comprometem de forma considerável a fiscalização da execução do objeto contratado. Em um contrato de limpeza, por exemplo, o fiscal tem seu tempo consumido por uma quantidade desmesurada de documentos para verificar o cumprimento pelas empresas contratadas de suas obrigações trabalhistas em detrimento de fiscalizar se a área física foi satisfatoriamente limpa.

O cenário descrito se distancia da lógica de especialização por trás da terceirização,

pela qual são transferidas a terceiros as atividades acessórias e de apoio para que a empresa possa concentrar seus esforços nas suas atividades finalísticas (Giosa, 1997).

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

Ainda sobre as dificuldades da conta vinculada, enfrentadas no TRT-MG, foi mencionada, por ambos os lados, a insegurança quanto ao padrão operacional adotado. As empresas contratadas relataram não ter conhecimento do processo que é realizado internamente e o caracterizam como burocrático e moroso. Nas palavras de um entrevistado, “se a empresa tem competência para ganhar a licitação e presta o serviço, deveria ser mais fácil o processo”.

Sobre esse aspecto, a teoria revela a escassez de estudos quanto às consequências potenciais do oportunismo também nas ações do principal, no sentido de tentar enganar o agente no controle e no monitoramento realizados (Linder & Foss, 2015).

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

Com isso, soma-se uma grande quantia imobilizada em conta vinculada sujeita a uma baixa remuneração. Em dezembro/2019, apenas quanto aos cinco contratos analisados neste estudo, totalizava-se retido o valor de R\$ 9.084.376,48 (nove milhões, oitenta e quatro mil, trezentos e setenta e seis reais e quarenta e oito centavos).

Esses recursos bloqueados em conta vinculada impactam diretamente no fluxo de caixa das empresas, criando um desequilíbrio financeiro, que pode aumentar o risco de falência. As empresas se veem impossibilitadas de usar de maneira imediata um dinheiro que lhes pertence e precisam ir ao mercado financeiro em busca de crédito com altas taxas de juros.

Outra situação identificada como ponto crítico na operacionalização da conta vinculada diz respeito ao acesso aos extratos das contas para consulta do saldo, das movimentações e dos rendimentos.

Por fim, considerando todos os esforços despendidos e as dificuldades enfrentadas, o

saldo retido em conta vinculada ainda corre o risco de ser comprometido em razão de eventual bloqueio judicial para satisfazer crédito de execução contra a contratada (art. 854 do Código de Processo Civil – CPC). Isso porque a quantia depositada não está entre aquelas que a lei considera impenhoráveis ou inalienáveis e que não podem ser atingidas por bloqueio judicial (art. 833, do CPC). Essa situação pretende ser alterada também pelo Projeto de Lei nº 1292/1995.

Para melhor identificação das contribuições desta pesquisa, foram listados na Tabela 3 os principais pontos críticos da conta vinculada encontrados.

**Tabela 3.** Pontos críticos da conta vinculada.

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

Legenda: dados listados por ordem de frequência nas respostas coletadas. Fonte: elaboração própria.

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

Isso porque os chamados custos de agência, suportados para que os interesses do principal e do agente estejam alinhados, não devem, pois, ser entendidos apenas como dispêndios financeiros, mas também como investimentos, a fim de garantir maior eficácia e segurança dos serviços prestados por terceiros (Rocha, Luft, Olave & Freitas, 2019).

Assim, a identificação dos benefícios e dos pontos críticos decorrentes da utilização da

conta vinculada na presente pesquisa tem o verdadeiro propósito de contribuir na busca e na avaliação de controles adequados para o risco que se quer mitigar.

#### **4.4 Melhorias possíveis**

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

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

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

Diante de percepções distintas no TRT-MG, registra-se que a utilização da conta vinculada não é inadequada em todas as situações. Necessário ainda considerar, antes de se defender o abandono do instrumento, a maturidade das organizações públicas, alcançada ao longo dos anos, na operacionalização da conta vinculada.

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

Com base nas percepções coletadas na pesquisa desenvolvida e na proposta de intervenção na gestão da conta vinculada apresentada por Lopes (2018), elencam-se na Tabela 4 os aspectos que representam possibilidades de melhorias.

**Tabela 4.** Melhorias possíveis na gestão da conta vinculada.

---

**Melhorias identificadas**

---

Desenvolvimento de ferramenta tecnológica para auxiliar nas atividades

Criação de setor específico para a gestão da conta vinculada

Indicação de servidores com perfil adequado às atribuições inerentes

Maior agilidade e menor rigorismo formal nas liberações de valores

Promoção de capacitação e de treinamento específicos sobre o instrumento

Maior publicidade dos processos e procedimentos adotados

Elaboração de manual de orientação para as empresas contratadas

Treinamento para as empresas contratadas no início da relação contratual

Promoção de momentos de interação e compartilhamento de experiência entre servidores

Atualização da normatização interna com a padronização de procedimentos

---

Fonte: Elaboração própria.

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

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

## **5. Considerações Finais**

Na esfera pública, a conta vinculada insere-se como uma sistemática padronizada e ritualizada por normativos, que confere maior segurança para as atividades de gestão/fiscalização contratual, protege os direitos trabalhistas dos empregados terceirizados, constitui conjunto probatório da efetiva fiscalização contratual e contribui para a preservação e boa administração dos recursos públicos. Mostra-se, assim, como um exemplo inequívoco de controle adotado para minimizar os conflitos de agência na relação contratual terceirizada, pautada por desconfianças e oportunismo, mas sob quais custos?

Os achados da pesquisa indicam que as dinâmicas de utilização da conta vinculada se afastam dos objetivos pretendidos pelo Poder Público com a terceirização de serviços, notadamente a concentração dos seus esforços na satisfação do interesse público, seu objetivo precípuo.

Reconhece-se que a Administração Pública assume para si uma grande responsabilidade, na qual a torna encarregada pela conferência e, até mesmo, pela correta quitação das obrigações trabalhistas a cargo da empresa contratada. Com isso, observa-se o excesso de praticamente acabar transformando os fiscais administrativos dos contratos de terceirização em funcionários do departamento de recursos humanos das empresas contratadas, em razão da necessidade de reproduzir no setor público a infraestrutura de pessoal, de material e de contabilidade das contratadas.

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

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

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

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

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



## Referências

- Alves, G. (2011). Terceirização e acumulação flexível do capital: notas teórico-críticas sobre as mutações orgânicas da produção capitalista. *Estudos de Sociologia*, 16(31), 409-420.
- Bardin, L. (2011). *Análise de Conteúdo*. Trans. Luís Antero Reto e Augusto Pinheiro. Lisboa, Portugal: Edições 70.
- Bresser-Pereira, L. C. P. (1997). *A Reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle*. Brasília, DF: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado.
- Cavalcante, P. (2017). *Gestão Pública contemporânea: do movimento gerencialista ao pós-NPM*. Brasília, DF: Ipea.
- Collis, J., & Hussey, R. (2005). *Pesquisa em Administração*. Porto Alegre, RS: Bookman.
- Costa, M. S. (2017). Terceirização no Brasil: velhos dilemas e a necessidade de uma ordem mais incluyente. *Cadernos EBAPE.BR*, 15(1), 115-131. <http://dx.doi.org/10.1590/1679-395137235>
- Delgado, M. G. (2019). *Curso de direito do trabalho: obra revista e atualizada conforme a lei da reforma trabalhista e inovações normativas e jurisprudenciais posteriores (18 ed)*. São Paulo, SP: LTR.
- Delgado, G. N., & Amorim, H. S. (2015). *Os limites constitucionais da terceirização (2 ed.)*. São Paulo, SP: LTR.
- Dimaggio, P. J., & Powell, W. W. (2005). A gaiola de ferro revisitada: isomorfismo institucional e racionalidade coletiva nos campos organizacionais. *Revista de Administração de Empresas*, 45(2), 74-89.
- Druck, G., Sena, J., Pinto, M. M., & Araújo, S. (2018). A terceirização no serviço público: particularidades e implicações. In A. G. Campos (Org.), *Terceirização do trabalho no Brasil: novas e distintas perspectivas para o debate*. Brasília, DF: Ipea.

Eisenhardt, K. M. (1989). Agency Theory: An Assessment and Review. *Academy of Management Review*, 14(1), 57-74.

Filgueiras, V. A. (2017). Terceirização e trabalho análogo ao escravo: coincidência?. In R. R. Figueira, A. A. Antunes, & E. M. Galvão (Org.). *Discussões contemporâneas sobre trabalho escravo: teoria e pesquisa* (1 ed., pp. 423-440). Rio de Janeiro, RJ: Mauad X.

Flick, U. (2009). *Introdução à pesquisa qualitativa*. (3a ed.). Trans. Elias Costa Joice. São Paulo, SP: Artmed.

Jensen, M. C., & Meckling, W. H. (1976). Theory of the Firm: managerial behavior, agency costs and ownership structure. *Journal of Financial Economics*, 3(4), 305-360.

Giosa, L. A. (1997). *Terceirização: uma abordagem estratégica*. São Paulo, SP: Pioneira.

Girardi, D. M. (1999). A importância da terceirização nas organizações. *Revista de Ciências da Administração*, 1(1), 23-31.

Harvey, D. (2000). *Condição pós-moderna*. São Paulo, SP: Loyola.

Linder, S., & Foss, N. J. (2015). Agency Theory. *International Encyclopedia of the Social & Behavioral Sciences*, 1(1), 344-350.

Lopes, B. L. (2018). *Proposta de modelo para avaliação da gestão da conta vinculada de contratos de terceirização em IFES, baseada na teoria do stakeholder e no performance prism: um estudo de caso* (Dissertação de Mestrado). Universidade Federal de Goiás, Aparecida de Goiânia, GO. Recuperado de <http://repositorio.bc.ufg.br/tede/handle/tede/8583>

Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão [MP]. (2018). *Cartilha sobre Conta-Depósito Vinculada — bloqueada para movimentação* (Versão 2.0). Brasília, DF.

Moe, T. M. (1984). The new economics of organization. *American Journal of Political Science*, 28(4), 739-777.

Mousinho, I. N. (2015). Terceirização, corrupção, ausência de concurso público, administração pública refém e a falácia da eficiência. *Revista do Ministério Público do Trabalho do Rio Grande do Norte*, 1(12), 55-64.

Przeworski, A. (2003). Sobre o desenho do Estado: uma perspectiva agente x principal. In L. C. Bresser-Pereira (Org.). *Reforma do Estado e administração pública gerencial* (5a ed.), 39-73. Rio de Janeiro, RJ: FGV.

Rocha, R. O., Luft, M. C. M. S., Olave, M. E. L., & Freitas, F. C. H. P. (2019). Teoria da agência e terceirização: uma proposta de modelo teórico para contratação e gerenciamento de serviços de tecnologia da informação. *Revista Gestão & Tecnologia*, 19(1), 201-224. <https://doi.org/10.20397/2177-6652/2019.v19i1.1310>

Santos, F. B. (2014). *Determinantes de custos na limpeza predial terceirizada: benchmarking em universidades federais* (Dissertação de Mestrado). Universidade de São Paulo, São Paulo, SP. <https://doi.org/10.11606/D.12.2014.tde-11122014-175209>

Severino, A. J. (2007). *Metodologia do Trabalho Científico* (23a ed.). São Paulo, SP: Cortez.

Silva, V., & Ribeiro, W. (2017). Terceirização no setor público: um exemplo do direito subjulgado à gestão. *Revista Digital De Direito Administrativo*, 4(1), 131-169. <https://doi.org/10.11606/issn.2319-0558.v4i1p131-169>

Tiwana, A., & Bush, A. A. (2007). A Comparison of Transaction Cost, Agency, and Knowledge-Based Predictors of IT Outsourcing Decisions: A U.S.–Japan Cross-Cultural Field Study. *Journal of Management Information Systems*. 24(1), 259-300.

Wilber, R. (2018). A utilização da conta vinculada nos contratos administrativos. *Revista JusNavigandi*, 23(5308). Recuperado de <https://jus.com.br/artigos/51645>

Yin, R. K. (2001). *Estudo de caso: planejamento e métodos* (2a ed.). Trans. Daniel Grassi. Porto Alegre, RS: Bookman.

**Porcentagem de contribuição de cada autor no manuscrito**

Lorena Lopes Freire Mendes – 50%

Frederico Poley Martins Ferreira – 50%