

Universidade Federal do Piauí (UFPI)
Pró-Reitoria de Ensino de Pós-Graduação (PRPG)
Diretoria do Centro de Ciências Humanas e Letras (CCHL)
Coordenação do Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública (PPGP)

THYAGO FERREIRA DA SILVA

**CONTA VINCULADA EM CONTRATOS DE TERCEIRIZAÇÃO DE SERVIÇOS
PÚBLICOS: REFLEXOS NAS AÇÕES TRABALHISTAS NO ESTADO DO PIAUÍ**

Teresina – PI

2023

Universidade Federal do Piauí (UFPI)
Pró-Reitoria de Ensino de Pós-Graduação (PRPG)
Diretoria do Centro de Ciências Humanas e Letras (CCHL)
Coordenação do Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública (PPGP)

THYAGO FERREIRA DA SILVA

**CONTA VINCULADA EM CONTRATOS DE TERCEIRIZAÇÃO DE SERVIÇOS
PÚBLICOS: REFLEXOS NAS AÇÕES TRABALHISTAS NO ESTADO DO PIAUÍ**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública da Universidade Federal do Piauí (UFPI), como requisito parcial para obtenção do título de mestre em Gestão Pública.

Área de Concentração: Gestão Pública para o Desenvolvimento Regional.

Linha de Pesquisa: Organizações e Desenvolvimento Regional.

Orientador: Prof. Dr. João Carlos Hipólito Bernardes do Nascimento.

Teresina – PI

2023

FICHA CATALOGRÁFICA
Universidade Federal do Piauí
Biblioteca Comunitária Jornalista Carlos Castello Branco
Divisão de Representação da Informação

S586c Silva, Thyago Ferreira da.
Conta vinculada em contratos de terceirização de serviços públicos : reflexos nas ações trabalhistas no estado do Piauí / Thyago Ferreira da Silva. -- 2023.
103 f.

Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Piauí, Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública, Teresina, 2023.
“Orientador: Prof. Dr. João Carlos Hipólito Bernardes do Nascimento”.

1. Setor Público. 2. Terceirização. 3. Ações Trabalhistas.
4. Conta vinculada. I. Nascimento, João Carlos Hipólito Bernardes do. II. Título.

CDD 351

THYAGO FERREIRA DA SILVA

CONTA VINCULADA EM CONTRATOS DE TERCEIRIZAÇÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS: REFLEXOS NAS AÇÕES TRABALHISTAS NO ESTADO DO PIAUÍ

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública, da Universidade Federal do Piauí, como requisito à obtenção do título de Mestre em Gestão Pública.

Área de Concentração: Gestão Pública para o Desenvolvimento Regional.

Linha de Pesquisa: Organizações e Desenvolvimento Regional.

Orientador(a): Prof. Dr. João Carlos Hipólito Bernardes do Nascimento.

Aprovada em 23 de junho de 2023.

BANCA EXAMINADORA

Documento assinado digitalmente



JOAO CARLOS HIPOLITO BERNARDES REIS

Data: 26/06/2023 21:05:23-0300

Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Prof. Dr. João Carlos Hipólito Bernardes do Nascimento. (UFPI)

Orientador

Documento assinado digitalmente



VITOR EDUARDO VERAS DE SANDES FREIT

Data: 28/06/2023 09:48:26-0300

Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Prof. Dr. Vítor Eduardo Veras de Sandes Freitas (UFPI)

Examinador Interno

Documento assinado digitalmente



LEONARDO VICTOR DE SA PINHEIRO

Data: 27/06/2023 09:35:01-0300

Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Prof. Dr. Leonardo Victor de Sá Pinheiro (UFPI)

Examinador Externo ao Programa

Dedico este trabalho à minha amada família, cujo apoio, amor e inspiração são fundamentais para minha jornada acadêmica e pessoal. Em especial, quero homenagear a memória da minha querida mãe e do meu saudoso avô, cujas sabedoria, valores e incentivo moldaram a pessoa que sou hoje. Agradeço também à minha amada avó, cuja presença e orientação foram essenciais em minha formação. Agradeço-lhes do fundo do coração por construírem as bases sólidas que sustentam este trabalho e minha trajetória. Dedico este trabalho a vocês com profunda gratidão e amor.

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente a Deus, por ter me recompensado com a oportunidade de ingressar no mestrado e, mais importante, por ter me sustentado durante todo esse período de luta.

À minha saudosa mãe Maria Cândida Ferreira da Silva, ao meu saudoso avô Mariano Ferreira da Silva e à minha vizinha Antônia Batista da Silva.

À minha família, agradeço por seu constante apoio e presença reconfortante. Vocês são meu abrigo e motivo de orgulho. Agradeço por torcerem e vibrarem com cada conquista alcançada.

Aos meus irmãos, padrinhos, madrinhas, padrasto, primos, tios e todos os parentes que torceram e me apoiaram, meu sincero agradecimento.

Aos amigos, que estiveram por perto ou longe nesse período, mas que independentemente da distância, fizeram-se sempre presentes.

Aos colegas mestrandos, agradeço por sua receptividade, colaboração e fraternidade durante as aulas e a realização dos diversos trabalhos exigidos ao longo do curso. Nossa convivência foi enriquecedora e inspiradora.

Aos queridos professores que sempre buscaram incentivar a turma e estimular o desenvolvimento do grupo.

Ao meu orientador, agradeço por sua constante orientação, direcionamento e tranquilidade. Sua sabedoria e suporte foram fundamentais para a conclusão deste trabalho.

À banca de qualificação, agradeço por suas valiosas contribuições e sugestões que enriqueceram o meu trabalho.

À minha amiga Aline Galvão que me apoiou desde o início da seleção, dedicando tempo e incentivo.

À EJUD-PI por possibilitar à seleção de vagas destinadas aos servidores e oportunizar o meu desenvolvimento profissional.

A todos os que se preocuparam comigo nessa jornada, que me incentivaram, que torceram, que me ajudaram e que estiveram ao meu lado:

Muito obrigado!

RESUMO

Nos últimos anos, com o avanço da terceirização de mão de obra, muitos estudos têm apontado para a precarização das relações trabalhistas na prestação de serviço terceirizado e, especificamente no setor público, os prejuízos podem ir além das falhas na execução dos serviços, uma vez que existe a previsão legal da administração pública responder solidária e subsidiariamente pelo não cumprimento das obrigações trabalhistas pelas empresas contratadas para com seus trabalhadores. Neste contexto, a pesquisa em tela buscou investigar os reflexos trabalhistas da adoção ou não, da conta vinculada nos contratos de terceirização de serviços da Administração Estadual do Piauí. Para alcançar tal objetivo, foi utilizada abordagem metodológica mista (quali-quantitativa), com procedimentos descritivos e documentais, utilizando-se dados secundários coletados através dos sítios eletrônicos institucionais e lei de acesso à informação, dividindo-se em três etapas: identificação da existência da conta vinculada nos órgãos da administração direta do estado do Piauí; investigação do avanço da terceirização por meio do exame da evolução da despesa orçamentária; e a verificação do número de ações trabalhistas contra a administração pública estadual. Os resultados demonstraram que houve um crescimento da terceirização em todos os poderes do estado do Piauí e apesar disso, verificou-se que apenas o poder judiciário utiliza plenamente a conta vinculada desde 2017, sendo que não se constatou acionamentos judiciais relacionado a litígios de contratos de terceirização de serviços contra o TJPI no período de 2017 a 2021, enquanto que, no mesmo período, identificou-se 199 ações judiciais envolvendo a temática no restante da administração estadual do Piauí. Por fim, não se verificou relação entre o aumento dos gastos com terceirização e o quantitativo de acionamentos judiciais relacionados ao assunto. Esses resultados são relevantes uma vez que demonstram a judicialização em contratos de terceirização no setor público e mostram que a conta vinculada pode ser usada para mitigar os riscos de inadimplências desse tipo de contrato.

Palavras-chave: Terceirização. Setor Público. Ações Trabalhistas. Conta vinculada.

ABSTRACT

In recent years, with the advancement of labor outsourcing, many studies have pointed out the precariousness of labor relations in outsourced service provision. Specifically in the public sector, the damages can go beyond service execution failures, as there is a legal provision for the public administration to be jointly and severally liable for non-compliance with labor obligations by contracted companies towards their workers. In this context, the present research sought to investigate the labor impacts of adopting or not adopting the linked account in the outsourcing contracts of services within the State Administration of Piauí. To achieve this objective, a mixed methodological approach (qualitative-quantitative) was used, with descriptive and documentary procedures, using secondary data collected from institutional websites and the access to information law. The research was divided into three stages: identification of the existence of the linked account in the direct administration agencies of the State of Piauí; investigation of the advancement of outsourcing through the examination of budgetary expenditure evolution; and verification of the number of labor lawsuits against the state public administration. The results demonstrated that there was an increase in outsourcing across all branches of the State of Piauí. However, it was found that only the judiciary fully utilizes the linked account since 2017, and no legal actions related to disputes over outsourcing contracts against the TJPI were identified from 2017 to 2021. In contrast, during the same period, 199 lawsuits involving the subject were identified in the rest of the state administration of Piauí. Lastly, no relationship was found between the increase in outsourcing expenses and the number of legal actions related to the subject. These results are relevant as they demonstrate the judicialization of outsourcing contracts in the public sector and show that the linked account can be used to mitigate the risks of non-compliance with this type of contract.

Keywords: Outsourcing. Public Sector. Labor Lawsuits. Linked Account.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Composição Percentual de Retenção Mensal Conta Vinculada	55
Quadro 2: Percentuais de Retenção Conforme Regime Tributação da Empresa	56
Quadro 3: Critérios de aceitação e rejeição	56
Quadro 4: Aspectos dos estudos selecionados	57
Quadro 5: Levantamento Conta Vinculada no Estado do Piauí	70

LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Representação Jurídica do Estado do Piauí	67
Figura 2: Evolução da Despesa com Terceirização na Administração Estadual do Piauí	73
Figura 3: Evolução da Despesa com Terceirização em Comparação às Demais Despesas de Cada Poder da Administração Estadual do Piauí	76
Figura 4: Distribuição no 1º Grau	80
Figura 5: Distribuição no 2º Grau	80
Figura 6: Acionamentos Judiciais do Estado do Piauí como Parte Tomador de Serviços em Contratos de Terceirização	81
Figura 7: Representação Gráfica dos Acionamentos Judiciais Contra o Estado do Piauí como Tomador de Serviços em Contratos de terceirização	82
Figura 8: Posição do estado do Piauí no Ranking Casos Novos por Assuntos do TST (Tomador de Serviços/Terceirização)	83
Figura 9: Representação dos Acionamentos Judiciais Contra a Administração Estadual do Piauí VS às Ações Contra o Judiciário Piauiense	85

LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Contratos de Terceirização no TJPI com Conta Vinculada	71
Tabela 2: Evolução Da Despesa Orçamentária Com Terceirização De Serviços Com Natureza Continuada E Dedicção Exclusiva Na Administração Do Estado Do Piauí	72
Tabela 3: Evolução do Percentual de Participação da Despesa Orçamentária com Terceirização de Serviços em Relação ao Orçamento Total de cada Poder	74
Tabela 4: Temas relativos à terceirização de serviços no sistema PJe-JT	77
Tabela 5: Temas relativos à terceirização de serviços no setor público	78
Tabela 6: Casos novos relativos à terceirização de serviços na administração pública no Piauí (Federal, Estadual e Municipal)	78

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADC – Ação Declaratória de Constitucionalidade

AGU – Advocacia Geral da União.

CNJ – Conselho Nacional de Justiça

CF – Constituição Federal.

CFC – Conselho Federal de Contabilidade.

CGE-PI – Corregedoria Geral do Estado do Piauí.

CV – Conta - Depósito Vinculada.

CONAB – Companhia Nacional de Abastecimento.

DNIT – Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes.

DASP - Departamento Administrativo do Serviço Público.

FGTS - Fundo de Garantia do Tempo de Serviço.

FG – Pagamento por Fator Gerador.

FIOCRUZ – Fundação Oswaldo Cruz.

IN – Instrução Normativa.

JT – Justiça do Trabalho.

MCASP - Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público.

MPT-PI – Ministério Público do Trabalho no Piauí.

PI – Piauí.

PGE-PI – Procuradoria Geral do Estado do Piauí.

TCU - Tribunal de Contas da União.

TCT - Termo de Cooperação Técnica.

TJ – Tribunal de Justiça.

TJ-PI – Tribunal de Justiça do Piauí.

TST – Tribunal Superior do Trabalho.

TRT-22 – Tribunal Regional do Trabalho 22ª Região.

RE – Recurso Extraordinário.

SLTI – Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação.

STF - Supremo Tribunal Federal.

UFPI - Universidade Federal do Piauí.

IFPI - Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Piauí.

UFRN – Universidade Federal do Rio Grande do Norte.

UFJF – Universidade de Juiz de Fora.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	10
1.1 Contextualização	10
1.2 Problema de Pesquisa	14
1.3 Objetivos	14
1.3.1 Objetivo Geral	14
1.3.2 Objetivos Específicos	14
1.4 Relevância Social, Científica e Profissional	15
1.5 Divisão de Tópicos	17
2 REFERENCIAL TEÓRICO	19
2.1 Estado e Administração Pública	19
2.1.1 Estado do Piauí	24
2.2 Terceirização	28
2.2.1 Terceirização no Setor Público	31
2.2.2 Serviços de Natureza Contínua e Mão de Obra de Dedicção Exclusiva	34
2.2.3 Natureza Contábil da Despesa Pública	36
2.3 Responsabilização da Administração Pública	38
2.4 Gestão de Riscos, Controle e Fiscalização Contratual	45
2.4.1 Conta-Depósito Vinculada	47
2.4.2 Pagamento por Fato Gerador	54
2.5 Breve Revisão da Literatura Empírica Correlata	55
3 MÉTODO E PROCEDIMENTOS DE PESQUISA	66
3.1 Cenário da Pesquisa e Coleta de Dados	67
4 ANÁLISE DOS RESULTADOS	71
4.1 Resultados da Pesquisa Exploratória	71
4.2 Resultados Sobre a Evolução da Terceirização	73
4.3 Resultados Sobre Ajuizamento de Ações Advindos da Terceirização	79
4.4 Comparação do Ajuizamento de Ações Advindos da Terceirização entre Entes que usam a Conta vinculada e aqueles que não utilizam no Estado do Piauí	86
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	89
5.1 Limitações da Pesquisa	90
5.2 Sugestões para Estudos Futuros	91
. REFERÊNCIAS	93

1 INTRODUÇÃO

1.1 Contextualização

No Brasil, é comum se associar a terceirização com a eficiência do serviço público, uma vez que esse tipo de prestação de serviços é normalmente utilizado na estrutura do mercado de trabalho pelo pressuposto de que propicia a redução de custos e promove a otimização de recursos (MARCELINO; CAVALCANTE; 2012). Marcelino e Cavalcante (2012, p.08), ao discorrerem sobre o tema, optaram por utilizar uma definição mais extensiva e declararam que a “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”.

Nos últimos anos, houve um importante crescimento e uma ampliação na forma de contratação de terceirizados, sobretudo com as decisões do Supremo Tribunal Federal (STF), que reconheceu a possibilidade de se terceirizar todas as etapas do processo produtivo, desde a realização das atividades meio às atividades finalísticas. No que tange ao serviço público, esse instrumento já é utilizado amplamente, especialmente, após a edição do decreto nº 9.507/2018, que substituiu o até então vigente decreto nº 2.271, de 7 de julho de 1997, englobando não somente órgãos da administração direta, autárquica e fundacional, mas também as empresas públicas e sociedades de economia mista controladas pela União (DROPPA et al., 2021).

Com o grande aumento do uso da modalidade de prestação de serviço terceirizado, partindo de 7,3 milhões no ano de 2006 para 11,9 milhões de trabalhadores terceirizados em 2018 (PORTO, 2021; SANTOS, 2021), observou-se, na mídia em geral, o noticiamento de diversas situações de irregularidades, sobretudo de empresas contratadas por entidades do Poder Público, no que concerne às verbas trabalhistas devidas aos seus colaboradores, e, até mesmo, casos de encerramento de suas atividades de maneira abrupta, deixando os empregados terceirizados desamparados. Além disso, em muitos casos em que se prova a falha na fiscalização da instituição contratante, o ônus é transferido para a administração pública causando grandes prejuízos ao erário (MENDES, 2019).

Nessa linha, pesquisa realizada por Lopes (2018) constatou, através do relatório com o ranking dos maiores litigantes no Tribunal Superior do Trabalho (TST), que, no ano de 2018, no rol dos cinco primeiros encontravam-se entidades da Administração Pública Federal, assim elencado: “União com 15.739 processos, Caixa Econômica Federal com 11.883 processos,

Banco do Brasil S.A. com 10.890 processos, Petróleo Brasileiro S.A. – PETROBRÁS com 10.833 processos e Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos - ECT com 6.831 processos”. Conforme observado, grande parte dos processos trabalhistas envolvendo esses entes públicos estava relacionada com demandas advindas de contratos de terceirização de mão de obra. Cabe destacar que, no caso específico da União, os litígios envolvendo servidores estatutários não são julgados pela justiça do trabalho, conforme entendimento ratificado pelo STF por meio da Ação Direta de Inconstitucionalidade - ADI 3.395, sendo assim, os números apresentados restariam para outros tipos de vínculos trabalhistas em sua maioria os de terceirização.

Para Druck et al. (2018), o advento da terceirização no Brasil está diretamente associado à precarização das relações de trabalho, assim muitos estudos e pesquisas sobre a terceirização no Brasil têm consistentemente enfatizado a ligação inseparável entre esse fenômeno e a precarização do trabalho em diversos setores investigados nos últimos 25 anos. Diversos indicadores construídos por essas pesquisas revelaram a degradação do trabalho em todas as suas dimensões: a violação dos direitos trabalhistas, as más condições de trabalho, os baixos salários, o agravamento das condições de saúde, os índices elevados de acidentes e a vulnerabilidade política dos trabalhadores. Esses trabalhadores, dispersos e fragmentados, enfrentam dificuldades para se organizar coletivamente (DRUCK et al., 2018).

Importa mencionar que, no setor público brasileiro, o avanço da terceirização não se restringiu aos órgãos da administração federal, tendo se alastrado pelas esferas estadual e municipal. Vários estudos na área (por exemplo, KIAN, 2006; ESPÍRITO SANTO, 2014; DI PIETRO, 2015; E DRUCK et al., 2018) apontam a criação da Lei de Responsabilidade Fiscal Nº 101/2000 como propulsora da terceirização irrestrita nos entes públicos, principalmente, nos estados e municípios. Dentre os argumentos utilizados, destaca-se a redução do funcionalismo público através da inibição da realização de concursos públicos tendo em vista a imposição de limites para esse tipo de gasto e, em contrapartida, a não inclusão das despesas com contratos de terceirização nessas respectivas balizas (KIAN, 2006; ESPÍRITO SANTO, 2014; DI PIETRO, 2015; DRUCK et al., 2018).

Diante desse cenário, surge a necessidade de compreender sobre a atividade de fiscalização e controle dos contratos de terceirização de serviços, e nesse caso específico, no âmbito do setor público estadual. Considerando que o desenvolvimento massivo da terceirização ocorreu de forma posterior à lei de licitações 8666/93, tal norma apresentava controles limitados aplicados de forma geral sendo que somente passou a constar uma regulamentação específica para esse tipo de contratação pública, recentemente, na nova lei de

licitações e contratos de nº 14.133/2021. Nesse sentido, se faz importante destacar que o enfrentamento de problemas decorrentes da terceirização na administração pública requer o desenvolvimento/utilização de instrumentos de controles mais aprimorados, que possibilitem a mitigação de riscos em casos de inadimplência da contratada, de forma a proteger os direitos dos empregados e ao mesmo tempo resguardar o patrimônio público no que se refere à responsabilização solidária e subsidiária. Portanto, oportuniza-se o estudo, de forma mais aprofundada, da criação da conta vinculada para os contratos de terceirização de mão de obra direta de dedicação exclusiva.

Conforme a Instrução Normativa SLTI/MP nº 2, de 30 de abril de 2008, a Conta-Depósito Vinculada – Bloqueada para Movimentação (CV) é um instrumento de salvaguarda para administração pública em face de eventuais litígios trabalhistas, e consiste, basicamente, na possibilidade de se fazer retenção de valores suficientes para a quitação dos encargos trabalhistas e previdenciários por meio da criação de uma conta bancária bloqueada para movimentação atrelada a cada contrato de fornecimento de mão de obra terceirizada, e, dessa forma, não se constituindo como um fundo de reserva.

A conta vinculada surgiu com a Instrução Normativa (IN) nº 2, de 30 de abril de 2008 na administração pública federal, de forma não obrigatória, e passou por diversos questionamentos sobre a legalidade de seu uso, inclusive com parecer contrário do Tribunal de Contas da União (TCU), alegando interferência na gestão das empresas. Sua viabilidade só foi confirmada, em 2011, com a manifestação favorável, à adoção desse procedimento, por parte da Advocacia Geral da União (AGU), sendo que esse posicionamento vinha prevalecendo na administração federal nos últimos anos (LOPES, 2018).

Ressalta-se que a questão parece ter sido pacificada, mais recentemente, com a previsão expressa da conta vinculada na nova lei de nº 14133/2021, que trouxe o referido instrumento de controle como uma das medidas que podem ser adotadas para assegurar o cumprimento dos contratos de serviços contínuos com regime de dedicação exclusiva de mão de obra.

Já no âmbito do poder judiciário, a conta vinculada é disciplinada pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ), sendo instituída por meio da Resolução Nº 98 de 10/11/2009, que posteriormente foi substituída pela Resolução nº 169, de 31 de janeiro de 2013, a qual tornou o uso obrigatório em todo o judiciário brasileiro. No entendimento do CNJ, existe a necessidade de a Administração Pública manter rigoroso controle das despesas contratadas e assegurar o pagamento das obrigações trabalhistas de empregados alocados na execução de contratos quando a prestação dos serviços ocorrer nas dependências de unidades

jurisdicionadas. Assim, atualmente, a conta vinculada é de uso compulsório no poder judiciário bem como tem seu uso previsto de forma geral para toda a administração pública nas contratações de serviços terceirizados com base na lei nº 14133/2021.

Atentando-se para a grande extensão da administração federal e levando em consideração que a expansão da terceirização dos serviços públicos no Brasil tem acontecido de forma abrangente, inclusive, nas esferas estadual e municipal, resolveu-se por tomar como objeto de análise a administração estadual, no que diz respeito aos instrumentos de controle e mitigação de riscos aplicados nesse tipo de prestação de serviço, mais especificamente do Estado do Piauí.

No contexto da administração pública do estado do Piauí, o poder judiciário, por meio do Tribunal de Justiça do Piauí, está obrigado a utilizar a CV por se tratar de uma unidade jurisdicionada pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ). Ademais, no âmbito do poder executivo da administração estadual existe previsão de controle nos contratos de terceirização de mão de obra utilizando-se o objeto da conta vinculada, conforme estabelecido no decreto Nº 14.483 de 26 de maio de 2011, porém, não existe a compulsoriedade para a utilização do referido instrumento de controle contratual nos demais ente da administração estadual

É importante destacar que, no âmbito do estado Piauí, foi observada a existência de poucos estudos que discutissem aspectos sobre a fiscalização dos contratos de terceirização de mão de obra direta de dedicação exclusiva, sendo que àqueles encontrados tratavam apenas da realidade de órgãos da administração pública federal, como: DNIT, UFPI e IFPI (SANTOS, 2018; MEIRELES, 2019; GUIMARÃES; SOARES; SANTOS, 2021). Nesse sentido, Guimarães e Soares (2021, p.11) constataram, sobre o uso da Conta vinculada e o Fato Gerador em instituições federais estabelecidas no Piauí, que estes “são instrumentos relativamente tenros em seus contratos, quer dizer que embora esses mecanismos de gestão de riscos estejam disciplinados em atos infra legais a algum tempo, eles começaram a ser empregados com maior frequência apenas em um passado recente”.

Observa-se também que, apesar da exigência do uso da CV nas entidades federais e no judiciário, existem muitas divergências e polêmicas acerca da temática em âmbito nacional. No meio acadêmico é possível encontrar pesquisas com diferentes posicionamentos sobre o tema. Alguns autores questionam tanto a legalidade como o custo-benefício da utilização da Conta Vinculada, enquanto outros defendem sua utilização. Kobi e Dias (2016) e Grinzos (2020) afirmam que a CV é uma obrigação imposta ao contratado, de forma ilegal, tendo em vista que instrução normativa nº 02/2008 e posteriores, estaria limitando os ditames da lei 8.666/93, e alegam que aquela não poderia criar obrigações ao particular. Ademais, Lopes

(2018) e Mendes (2020) apontam a necessidade de estudar a correlação entre o número de ajuizamentos de ações decorrentes de responsabilização solidária/subsidiária de funcionários terceirizados e a implantação da conta vinculada. Além disso, a previsão deste instrumento na nova lei de licitações e contratos, que tem abrangência nacional, aumenta o grau de relevância da conta vinculada e conseqüentemente eleva a necessidade de aprofundamento dos estudos sobre a temática.

1.2 Problema de Pesquisa

Diante do contexto exposto, em que se observa uma perspectiva de crescimento contínuo da utilização da modalidade de prestação de serviço de mão de obra terceirizada com dedicação exclusiva no âmbito da administração pública; considerando a previsão regulamentar específica para uso da conta vinculada nos poderes judiciário e executivo do Piauí; a inclusão desse instrumento de controle na nova legislação de contratações públicas em âmbito nacional; e, por fim, as lacunas apresentadas nos estudos anteriores sobre a temática de utilização do instrumento da conta vinculada, levantou-se o seguinte problema de pesquisa: **Quais os reflexos trabalhistas da adoção ou não, da conta vinculada nos contratos de terceirização de mão de obra com dedicação exclusiva da Administração Estadual do Piauí?**

1.3 Objetivos

Diante do exposto, foram formulados os seguintes objetivos:

1.3.1 Objetivo Geral

- Investigar os reflexos trabalhistas da adoção ou não, da conta vinculada nos contratos de terceirização de mão de obra com dedicação exclusiva da Administração Estadual do Piauí.

1.3.2 Objetivos Específicos

- Analisar o panorama de implantação da conta vinculada ou de outras formas de controle aplicados aos contratos de terceirização no setor público do estado do Piauí;
- Avaliar a evolução das despesas com terceirização nos poderes da administração estadual do Piauí;
- Investigar o desempenho e percurso do Estado do Piauí no ranking das partes do Tribunal Superior do Trabalho (TST) referente ao assunto tomador de serviços - terceirização;
- Verificar a eventual existência de relação entre a implementação de controles pela administração pública nos contratos de terceirização e o número de ajuizamentos de ações decorrentes de responsabilização solidária/subsidiária na justiça trabalhista.

1.4 Relevância Social, Científica e Profissional

O presente estudo se justifica por se tratar de uma temática recente que versa sobre o controle e mitigação de riscos em contratos de terceirização na administração pública. Apesar de haver mais de uma década de sua criação, a conta vinculada ainda é pouco conhecida e sua implantação não foi concretizada em muitos entes públicos, inclusive naqueles que estão sob uma regulamentação compulsória conforme resultados encontrados por Guimarães et al., (2021, p. 15):

Em relação a adoção integral da CV e do FG, os respondentes que representam 3,80% das unidades federativas (5 Estados) não contemplam tais institutos em todos os seus ajustes. Desse percentual, 40% está localizada na região Norte do país, ou seja, existem contratos que não utilizam tais metodologias. Outro fato importante, refere-se à aplicação recente dessas metodologias de gestão de riscos (1 a 2 anos), visualizada preponderantemente na região Norte.

Nesse sentido, para entender a importância desse tipo de instrumento de controle e mitigação de riscos trabalhistas, e, para proteção do erário público, se faz necessário tecer algumas considerações.

Primeiramente, é necessário considerar a consolidação progressiva da terceirização que tem avançado expressivamente no Brasil nos últimos anos, principalmente após a publicação da Lei da Terceirização, de nº 13.429/2017 (PORTO, 2021; SANTOS, 2021). Em 2015, “9,8 milhões de pessoas por contratação intermediária, ou seja, terceirizados, representando 18,9% do total de empregados com carteira de trabalho assinada” (SANTOS, 2021, p.13-14). Já no ano de 2018, “havia no Brasil 11,9 milhões de trabalhadores terceirizados, o que perfaz aproximadamente um quarto dos vínculos de trabalho

formal do país” (PORTO, 2021, p.14). Ao se analisar um intervalo maior, de 2006 até 2018, constatou-se que houve um aumento de 4,6 milhões de postos tendo em vista que em 2006 havia 7,3 milhões de trabalhadores terceirizados (PORTO, 2021). Somente pelo fato da grande utilização desse tipo de contratos de prestação de serviços entende-se ser essencial estudar e verificar os controles dessa atividade bem como os instrumentos de mitigação de riscos para eventuais danos ao patrimônio público.

O segundo ponto que torna ainda mais relevante pesquisar sobre a utilização de ferramentas de controle e mitigação de riscos na terceirização no setor público é justificado pelo fato de que a maioria dos estudos realizados com essa modalidade de prestação de serviço apontaram vários problemas que levam à precarização do serviço e a degradação das relações de trabalho principalmente com a retirada de direitos trabalhistas (ANTUNES; DRUCK; 2015; SANTOS; 2020; DUTRA; FILGUEIRAS; 2021; PEREIRA; 2022; dentre outros).

Conforme discorrido no decorrer do texto, ao tratar da responsabilização da administração pública, quando ocorre insolvência por parte das empresas contratadas para com seus empregados, o ônus pode ser repassado parcial ou integralmente para o ente contratante. Assim, além dos problemas gerados na esfera trabalhista, também haverá a lesão ao patrimônio público. Dessa forma, o estudo também apresenta relevância social por tratar-se de matéria relevante, uma vez que a inadimplência em contratos de terceirização de mão de obra direta nos entes públicos pode acarretar graves prejuízos ao erário, bem como suprimir direitos trabalhistas e previdenciários dos indivíduos prestadores de serviço.

Além disso, entende-se que o estudo da conta vinculada ganhou mais relevância com a publicação da nova lei de licitações e contratos a qual possibilitou a utilização desse instrumento de controle e mitigação de riscos por toda administração pública direta no Brasil englobando as esferas nacional, estadual e municipal. Portanto, considerando o uso crescente da terceirização, por meio da contratação de serviços contínuos com regime de dedicação exclusiva de mão de obra, também se torna importante a difusão de conhecimento sobre as medidas de controle e mitigação de riscos que podem ser adotadas pela administração pública contratante.

Dessa forma, a pesquisa pode contribuir para demonstrar um panorama sobre a implantação da conta vinculada na administração pública do estado do Piauí, destacando a eventual existência de vinculação entre a sua utilização e o número de ajuizamentos de ações trabalhistas que buscam a responsabilização solidária/subsidiária do poder público.

O estudo também pode contribuir para a construção e ampliação de um acervo teórico envolvendo o estudo e aplicação dos instrumentos de controle e mitigação de riscos na administração pública e no caso específico Conta Vinculada aplicado nas contratações de locação de mão de obra com dedicação exclusiva. Dessa forma, os resultados da pesquisa podem gerar benefícios e proveitos aplicáveis a toda a sociedade, vez que poderá fornecer conhecimento sobre a preservação do patrimônio público com a utilização de controles efetivos por parte dos gestores públicos e com isso também atuar na prevenção da inadimplência por parte das terceirizadas em relação aos direitos trabalhistas de seus colaboradores.

1.5 Divisão de Tópicos

No que se refere à estrutura da dissertação, o presente estudo está organizado em cinco capítulos, incluindo a introdução e as considerações finais, ficando estruturado da seguinte forma: Introdução; Referencial Teórico; Método e Procedimentos da Pesquisa; Análise dos Dados e Resultados; e Considerações Finais.

O capítulo 1, de introdução, apresenta uma subdivisão em cinco subtópicos: contextualização; problema de pesquisa; objetivo geral e específicos; relevância social, científica e profissional; e, por último, essa divisão de tópicos. Esse primeiro capítulo tem a finalidade de apresentar de forma breve o tema ao leitor, por meio de uma contextualização sinalizadora dos problemas, inquietudes, objetivos e proposta da pesquisa.

O capítulo 2, intitulado “Referencial Teórico”, é a parte mais extensa do trabalho, pois, neste, são tratados os principais assuntos que fundamentam a temática principal. Nesse seguimento, o capítulo apresenta a seguinte divisão: Estado e Administração Pública; Terceirização; Terceirização no Setor Público, Serviços de Natureza Contínua e Mão de Obra de Dedicação Exclusiva e Natureza Contábil da Despesa Pública; Responsabilização da Administração Pública; Gestão de Riscos, Controle e Fiscalização Contratual; Pagamento por Fato Gerador, Conta-Depósito Vinculada - Operacionalização Conta Vinculada; e por fim Breve Revisão da Literatura Empírica Correlata.

O capítulo 3 refere-se, de forma analítica, ao método e os procedimentos de pesquisa utilizados para a execução da pesquisa e respectivo alcance dos objetivos do estudo. Neste capítulo, além de descrever os procedimentos adotados foi realizada uma subdivisão incluindo-se um subtópico denominado - Cenário da Pesquisa e Coleta de Dados. Essa

subdivisão foi realizada para detalhar o cenário da pesquisa com a exposição das fases da pesquisa e os procedimentos de busca e coleta de dados.

Em seguida, tem-se o capítulo 4 que trata dos achados do presente estudo sendo que o mesmo foi subdividido em 4 seções: 4.1 Resultados da Pesquisa Exploratória; 4.2 Resultados Sobre a Evolução da Terceirização; 4.3 Resultados Sobre Ajuizamento de Ações Advindos da Terceirização; e, 4.4 Comparação do Ajuizamento de Ações Advindos da Terceirização entre Entes que usam a Conta vinculada e aqueles que não utilizam no Estado do Piauí. No intuito de facilitar o entendimento do leitor, essa divisão levou em consideração os objetivos específicos do estudo e seus respectivos achados.

Por fim, são apresentadas as considerações finais do trabalho em que se traz uma síntese dos resultados encontrados bem como se discorre sobre o alcance dos objetivos propostos. Além disso, foram incluídas duas seções para as ressalvas da pesquisa, que são: Limitações da Pesquisa e Sugestões para Estudos Futuros. Dessa forma, foram apresentadas as dificuldades e problemas enfrentados durante a busca e coleta dos dados bem como se demonstrou algumas lacunas que o presente estudo não alcançou e que podem ser objeto de estudos futuros.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 Estado e Administração Pública

No campo da literatura, a conceituação da terminologia *Estado* é algo extremamente controverso, tanto quanto a definição de suas competências. Nesse sentido é possível encontrar diversas alcunhas para o termo e vários conceitos buscando descrever desde a abrangência até as limitações de sua atuação na sociedade. De forma consolidada pode se entender que o conceito de Estado surgiu nas antigas cidades gregas e romanas, respectivamente, polis e civitas. Somente a partir do século XVI o termo Estado passou a ser utilizado como sinônimo da demonstração de força, poder e direito, sendo mais tarde um dos temas tratados pela literatura científica (PASSAES et al., 2012).

Para Cintra (2017), as divergências acerca das concepções do conceito e finalidade do Estado não significam a adoção de um relativismo extremo sobre o assunto, assim como também não devem ser vistas como um demérito da teoria relacionada à temática. Assim, o autor destaca que:

As teorias políticas em geral são mediadas por particularidades históricas, valores culturais e também pelas próprias convicções daqueles que as elaboram. Elas visam não apenas descrever o que “é” o Estado ou a sociedade, mas também o que “deve ser”, o que podemos esperar deles (CINTRA, 2017, pág. 11).

Segundo Bresser-Pereira, é possível identificar três conceitos distintos de Estado levando-se em consideração a visão da sociedade. Nesse entendimento, para certos indivíduos “o Estado é apenas uma organização com poder de legislar e tributar; para outros, entre os quais me incluo, além da organização, é também a lei; para outros ainda, é um tipo de sociedade com o poder de legislar e tributar, neste caso se confundindo com o estado-nação” (BRESSER-PEREIRA, 2017, p.3).

O surgimento da Administração Pública no mundo ocidental originou-se com o advento do estado absolutista - da idade média, estendendo-se por volta dos séculos XVI ao século XIX - período em que se buscava atender exclusivamente os desejos e objetivos do Estado na figura do monarca. Inicialmente, os funcionários eram serviçais do rei e, dessa forma, assemelhavam-se aos demais trabalhadores domésticos utilizados pelas cortes. Porém, em função do seu elevado grau de instrução, suas qualificações técnicas e especiais os tornavam mais apropriados à importância de suas funções, qualificando-os como singulares (SEELAENDER, 2007; ALMEIDA; SILVEIRA, 2013).

A centralização política, ocorrida no absolutismo, de certa forma, contribuiu para a evolução da administração pública ao passo que exigiu do estado capacidades mínimas para a prestação dos serviços ao povo e, com isso, as reformas de caráter jurídico-administrativas ocorridas posteriormente exigiram, cada vez mais, a necessidade da observância de padrões técnicos dos serviços estatais (MOTTA, 1986).

No cenário do mundo contemporâneo, em que, diariamente, surgem novos desafios para os gestores públicos, se torna imperativo promover a otimização no uso dos recursos públicos disponíveis, sobretudo, quando se confronta a escassez destes em oposição ao crescimento exponencial das despesas. Para que a prestação dos serviços do estado ao cidadão aconteça, se faz necessária a utilização de uma estrutura planejada e organizada na qual, comumente, denomina-se de Administração Pública, que consiste no conjunto de órgãos, serviços e agentes públicos que procuram satisfazer as necessidades da sociedade e de modo geral o interesse público disponibilizando serviços, como saúde, educação, segurança, cultura e etc. Ademais, como forma de atingir a excelência na prestação dos serviços públicos à sociedade, se torna essencial a implementação de mecanismos de controle dos atos dos gestores públicos (SILVA, 2017; GRATERON, 1999).

No contexto brasileiro, o estado enfrentou um processo evolutivo marcado por diversas transformações desde a colonização, passando pela época do regime imperial e períodos intercalados de república democrática e ditadura até os dias atuais de democracia. Todos esses movimentos políticos influenciaram na construção da estrutura do estado brasileiro e definiram seu alcance em relação à prestação de serviços à sociedade. O Brasil, no século passado, além de apresentar uma grande alternância de regimes políticos, também passou por muitas transformações na forma de organização da sua administração interna, sendo possível a identificação de, pelo menos, três modelos distintos de administração pública nesse período, que foram: Patrimonialista; Burocrático; e gerencial (COSTA, 2008).

A administração pública patrimonialista não é considerada uma reforma da administração, mas, sim, um conjunto de práticas herdadas do período da colonização europeia que persistem até os dias atuais dentro das organizações e que consiste, basicamente, em características como a confusão dos bens públicos com o patrimônio particular do gestor, o nepotismo generalizado, cargos por meio de prebendas e sinecuras, dentre outros.

Já o modelo de administração burocrática é considerado como a primeira reforma da administração pública brasileira, tendo sido implantado com o objetivo, principal, de eliminar as práticas patrimonialistas através de uma série de procedimentos e normas dentre as quais se

destaca: padronização dos procedimentos; controle prévio das atividades; meritocracia; concursos públicos; hierarquia bem definida e etc.

Por fim, nas últimas décadas do século XX, houve a implantação do modelo da administração pública gerencial com a incumbência principal de promover a redução do tamanho da estrutura do estado e a flexibilização da ação estatal, contudo, com o intuito também de preservar algumas práticas do modelo burocrático (BRESSER-PEREIRA, 2002).

Vale destacar que a administração pública pode ser abordada também de um ponto de vista mais próximo ao direito administrativo, quando trata da organização administrativa do estado e discorre formalmente sobre os princípios norteadores na prestação do serviço público. Estes estão expressos no artigo 37 da Constituição Federal do Brasil de 1988 e são popularmente conhecidos pela sigla LIMPE que reúne as iniciais de cada princípio: Legalidade; Impessoalidade; Moralidade; Publicidade; e Eficiência. Conforme o manual de Excelência em Gestão Pública, a busca pelo aperfeiçoamento da gestão pública deve estar sempre em consonância com o regramento lavrado na Constituição Federal e nas demais legislações relacionadas, bem como adequados às peculiaridades da população brasileira (BRASIL, 2014, p.09).

O modelo de administração pública gerencial, atualmente em desenvolvimento no Brasil, apesar de ter iniciado nos anos 60, sobretudo com o decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, se consolidou com a Reforma da Gestão Pública de 1995 e com a criação do Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE).Dentre os pilares dessa reforma destaca-se a criação (legalização) do objeto da terceirização, que veio com a finalidade de delimitar as funções do estado e contribuir para a redução de seu tamanho, principalmente, no que concerne ao quadro de pessoal. Apesar de já ser usada desde meados dos anos 1960, somente no início da década de 1990 a terceirização ganhou uma roupagem de legalidade (BRESSER-PEREIRA, 2002).

Importa mencionar que o modelo de administração pública gerencial no Brasil surgiu a partir das ideias do neoliberalismo que criticava o tamanho do estado burocrático e defendia que para haver eficiência era preciso o enxugamento da máquina pública. Assim, o “gerencialismo é, portanto, a matriz teórico-ideológica que oferece o suporte operacional para o avanço do projeto neoliberal” (MISOCZKY, 2017, p. 13).

A reforma do aparelho de Estado na década de 90 bem como outras reestruturações realizadas pelo gerencialismo no Brasil apresentam atributos que vão além de uma reforma administrativa como se costuma dizer, tendo em vista que, estas provocaram alterações

profundas que modificaram o núcleo principal do aparelho do estatal, principalmente no que se refere às relações entre o estado e o setor privado (ALVES, 2001; MISOCZKY;2017).

Nesse contexto, se observa diversas alterações na estrutura de organização estatal brasileira, como por exemplo: Emenda Constitucional nº 19/98 que incluiu o princípio da eficiência e a terceirização dos serviços públicos; Emenda Constitucional nº 95/2016 que instituiu o Teto dos Gastos Públicos; Lei Complementar 179/2021, que instituiu a autonomia do Banco Central; dentre outras.

Ao tratar da evolução da administração pública brasileira, Bueno, Breláz e Salinas (2016) destacam os principais desafios enfrentados pela administração pública brasileira no século 21 tendo em vista que o movimento reformista gerencial da Nova Gestão Pública (NGP), iniciado nos anos 1990, tem sido substituído pela noção de Gestão Pública Participativa. Dessa forma, observam que “as ideias centrais do movimento da NGP continuam a se desenvolver, seja como instrumento analítico, seja como ferramenta ou mesmo como corpo de ideias” (BUENO; BRELÁZ; SALINAS, 2016).

No entendimento de Klering et al. (2010) o formato atual da administração pública brasileira teve início por volta da década de 1990 passando por várias mudanças até o modelo atual. Assim discorre:

No Brasil, o novo desenho estatal começa a ser definido no final dos anos 70, num cenário marcado por uma profunda crise econômica e fiscal e por mudanças na economia capitalista mundial. A alternativa encontrada para o enfrentamento das crises interna e externa foi a reestruturação das instituições governamentais, possibilitada inicialmente pela promulgação da Constituição Federal de 1988, e posteriormente pela Reforma do Aparelho do Estado em 1995, e complementadas em momento seguinte pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

O elemento central da redefinição da esfera pública brasileira foi a descentralização, isto é, o deslocamento das decisões para as esferas subnacionais de governo (estados e municípios), estabelecendo-se vínculos de parcerias verticais e horizontais. No primeiro caso, os programas de iniciativa municipal ou estadual são articulados com esferas mais abrangentes de governo. (KLERING et al,2010, p. 10)

Ainda neste curso, os autores destacam que há uma tendência de afirmação do modelo de administração pública societal trazido pelo PDRAE em que tem como características importantes o orçamento participativo e a criação de conselhos gestores. Apesar disso, estaria surgindo um novo modelo voltado para um perfil sistêmico de administração pública que foi denominado de “Estado em rede” focado na flexibilidade do Estado em suas relações com a sociedade civil e com o mercado no que tange a promoção de políticas públicas sendo que nesse novo formato “...se privilegia a realização de parcerias internas e externas ao Estado, tanto entre os níveis de governo (vertical), quanto entre as esferas de mesmo âmbito

(horizontal), bem como com outros parceiros, mobilizados e articulados em torno de um problema de interesse público”.(KLERING et al, 2010, p. 10)

Apesar dos avanços trazidos pelo movimento reformista impulsionado com a reforma de aparelho do estado no que diz respeito à flexibilização e profissionalização da administração pública brasileira, existem diversas críticas à forma como se deu sua implementação principalmente no que diz respeito ao privilégio dado a esfera federal em detrimento das características e peculiaridades dos entes subnacionais. Nesse sentido, Bezerra (2011) destaca que a reforma levantada pelo PDRAE na década de 90 contribuiu para a consolidação de vários conceitos que constituem o estado democrático, porém o foco de aplicação concentrou-se na administração pública federal tratando de forma superficial os aspectos relacionados aos entes subnacionais como estados e municípios.

Cabe ressaltar que estados e municípios já se encontravam em uma situação delicada, devido, principalmente, às novas responsabilidades e diversas inovações trazidas pela Constituição federal de 1988. Assim, com a autonomia dada pela CF/88 para estados e municípios, o governo nacional promoveu a descentralização de várias ações para esses entes federados sem necessariamente verificar a capacidade técnica e estrutural para sua realização. Isso se deu em parte para atender as reivindicações dos entes federados e por outro lado a União utilizou-se da oportunidade para suprir suas pretensões de repassar responsabilidades para estado e municípios (ABRUCIO; SOARES, 2001).

Por sua vez, Silveira et al. (2012) destaca que estados e municípios, apesar de reivindicarem, não estavam preparados estruturalmente para assumir as novas atribuições trazidas pelo Constituição federal de 1988 principalmente no que se refere a capacidade de planejamento e formulação de políticas públicas. Nesse sentido, após as inovações trazidas na pela CF/88 ‘...com a descentralização na formulação e implementação de políticas públicas, os estados brasileiros passaram a vivenciar uma crise fiscal severa, em virtude da expansão das despesas orçamentárias, ao passo que as receitas não acompanharam tal crescimento...’ (SILVA; MEDEIROS; 2018, p.02).

Segundo Linhares, Penna e Borges (2013, p.02):

Historicamente, as regiões mais pauperizadas do país, como a região Nordeste, vêm observando um constante endividamento de seus municípios. Essa situação se configurou principalmente até o início da década de 2000, em que os governos sucessivamente acumulavam meses de déficits, caracterizando um problema de governo e de estado

Diante da necessidade da implementação de controle de gastos e motivado principalmente pelo agravamento da situação deficitária de estados e municípios foi aprovada

a Lei nº 101/2000 também denominada de Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) que estabeleceu diversos limites de gastos pelos entes públicos dentre outras diretrizes visando a melhoria da gestão fiscal d administração pública. Portanto, a LRF representou “um grande avanço trazido não apenas para o saneamento eficaz das finanças da União, dos estados e dos municípios, como também para a realização de um ajuste fiscal definitivo, indispensável ao crescimento econômico sustentável, à geração de renda e ao bem-estar social” (LINHARES; PENNA; BORGES;2013, p.02).

Com o objetivo de regulamentar e de normatizar a matéria da Gestão Fiscal, em 2000 foi aprovada a Lei de Responsabilidade Fiscal, que traz diversas obrigações aos Estados e aos municípios, sob pena de diversas sanções ao seu descumprimento, tendo como exemplo a interrupção dos repasses das verbas destinadas à saúde e à educação (SILVEIRA et al; 2012, p.05)

Em vista disso, a LRF é considerada um do um marco para a administração de estados e municípios, pois ao trazer limites de execução das despesas também tratou de diversos temas relacionados direta e indiretamente com a responsabilidade fiscal de forma a suprir muitas lacunas jurídicas no âmbito dos entes federados subnacionais.

Para Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2015, p.01), “infelizmente aqui no Brasil, quando se legisla, legisla-se pensando no Governo Federal, na União, e muitas vezes não sendo lembradas as peculiaridades dos Estados e muito menos dos Municípios”. No caso da reforma do gerencialismo no Brasil, optou-se por fazer a implementação na administração federal acreditando-se que os outros entes federados poderiam absorver de forma natural as mudanças, o que se provou falho no decorrer do tempo principalmente no que devido a heterogeneidade de formação dos estados brasileiros.

2.1.1 Estado do Piauí

O estado do Piauí é uma das 27 unidades federativas do Brasil, que faz limite com os estados do Ceará, Pernambuco, Bahia, Tocantins e Maranhão. Possui uma área territorial de 251.611,929 km² e se divide em 224 municípios e tem como capital a cidade de Teresina. Além disso, conforme disposto na Lei Complementar nº 87/2007 e Lei atualizada de nº 6.967/2017, o Piauí se divide em quatro macrorregiões (Cerrado, Semiárido, Meio-norte e Litoral) de acordo com aspectos socioambientais. Essas regiões ainda se subdividem em doze 12 Territórios de Desenvolvimento (TDs) e 28 Aglomerados. Destaca-se que as divisões acima foram realizadas levando-se em conta critérios com características geográficas de proximidade e tipo de clima e vegetação, o tipo de atividades produtivas desenvolvidas, os

potenciais econômicos e sociais, dentre outros no intuito de facilitar a gestão dos recursos e desenvolvimento de políticas públicas (IBGE; 2023)

Segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) o Piauí, no ano de 2021, contava com uma população estimada de 3.289.290 de pessoas, um rendimento nominal mensal domiciliar per capita de R\$ 1.110,00 e um Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) no ano de 2010 no valor de 0,646. Além disso, grande parte da população trabalha no setor público sendo que, em 2020, o pessoal ocupado na Administração pública, defesa e seguridade social totaliza cerca de 109.503 pessoas.

Segundo Bezerra (2011, p.19), “o Piauí, não muito diferente do quadro geral da região nordeste, se enquadra entre os estados que possuem os piores indicadores do país’. A afirmação do autor trouxe como justificava uma série de fatores que afetaram o estado desde sua colonização, acompanhando ao longo da história de seu povoamento, persistindo até os anos iniciais do século XXI, tais como: baixos índices de escolaridade, grande parte da população rural, períodos prolongados de estiagem, descaso com os problemas por parte do governo federal, baixo capital político de representatividade nacional, etc.

Apesar disso, mesmo diante dessa situação de subdesenvolvimento econômico, político e social, no ano de 2003, o Piauí deu início a uma reforma administrativa buscando a modernização da estrutura do seu aparelho estatal (BEZERRA; 2011; FERNANDES; MORAES; NASCIMENTO; 2015).

Sendo um exemplo da percepção tardia da necessidade de uma reforma administrativa, o Estado do Piauí, campo de estudo do presente trabalho, só percebeu a necessidade de uma reformulação do aparelho estatal a partir do início do século XXI, forçado principalmente pelas novas obrigações impostas pela LF, conforme analisado por Bezerra (2011, p.16):

O Piauí, assim como os demais estados do nordeste, ainda possuía até 2003 uma forte herança clientelista e patrimonialista, potencializada pelo baixo grau de profissionalização de suas burocracias. Este estado possui alguns dos piores indicadores do Nordeste, fato este agravado pela baixa atividade econômica da região. Os principais fatores que contribuem para tal situação são: os períodos prolongados de estiagem e o baixo índice de acumulação de capital decorrente de uma baixa atividade econômica.

Assim, em 2003, com a posse do novo governador Wellington Dias, o estado do Piauí inicia um processo de reforma administrativa através da lei complementar nº 28/2003 e demais legislações complementares, que dispunham sobre a organização das entidades e órgãos da administração pública estadual, buscando através de um aumento de eficiência da burocracia pública, trabalhar com mais efetividade os problemas específicos do estado.

Essa tentativa de reforma administrativa realizada tardiamente, aparentemente, não conseguiu atender todos os objetivos planejados tendo em vista que pesquisas que

investigaram tal evento demonstraram que não houve mudanças significativas no ambiente prático, em termos da melhoria nos serviços prestados à população.

Assim sendo, posteriormente, em estudo realizado por Fernandes et al. (2015) foi constatado que a reforma administrativa gerencialista piauiense de 2003 não conseguiu alcançar os resultados desejados na prática restringindo apenas ao cunho burocrático destoando até mesmo de outros pares nordestinos. Assim, destacou: "No caso do Piauí, isso é emblemático, pois, com seu contexto político-social desfavorável aos *core values* do gerencialismo, a implementação da reforma administrativa no estado a partir de 2003 foi prejudicada" (FERNANDES; MORAES; NASCIMENTO; 2015, p.02).

Importa mencionar que o fracasso descrito pelos autores está relacionado à abrangência limitada que a reforma administrativa alcançou no que se refere aos aspectos de modernização estatal quando comparado àquilo já realizado na esfera federal e em outros estados como uma estrutura desenvolvida. Devido ao atraso na organização administrativa do estado do Piauí a citada reforma limitou-se ao estabelecimento de regramentos basilares para o funcionamento adequado da administração estadual.

A reforma administrativa gerencialista promovida em 2003 no Piauí teve um cunho voltado para a legalização e o controle principalmente devido à influência das ideias de controle de gastos e diretrizes de gestão e responsabilização trazidas pela Lei de Responsabilidade Fiscal. Esse contexto deu origem à materialização das ideias por meio da publicação lei complementar n. 28, de junho de 2003. Nesse sentido, a partir dessa lei foram criadas as ouvidorias e controladorias do estado bem como se definiu o quantitativo de cargos existentes na administração do estado.

A contar da citada norma, e em consonância com a Constituição Estadual do Piauí de 05 de outubro de 1989, também foi criado uma estrutura de organização administrativa estadual bem como se estabeleceram novos princípios e formas de atuação do estado na prestação de serviços à sociedade, conforme descrito por Pereira (2018, p.37)

A organização administrativa do Estado do Piauí se dá segundo a Constituição Estadual e a Lei Complementar nº 28, de 9 de junho de 2003, Lei orgânica da Administração Pública, a qual dispõe sobre princípios para a organização básica da administração estadual, assim como promove a organização da administração em direta e indireta.

A Lei orgânica acima citada elege como princípios orientadores da atividade da Administração Pública estadual a Hierarquia, a Descentralização interna, Articulação de ações, Atuação executiva concentrada nos serviços essenciais e funções públicas indelegáveis, promoção das atividades econômicas e de suas regulações contra práticas injustas.

Portanto, é possível observar que a reforma administrativa no Piauí não conseguiu resultados nivelados a outros estados brasileiros, principalmente, devido ao grande abismo de desenvolvimento econômico e social. Porém trouxe fatores positivos como os pilares básicos para a estruturação de uma administração pública de um estado democrático. Sendo que muitos pontos de modernização da gestão estadual foram puxados pelas obrigações impostas pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

No que se refere a flexibilização da administração pública e de forma específica tratando da prestação de serviço terceirizado no setor público estadual de certa forma somente passaram por uma regulamentação com a criação da Lei de Responsabilidade Fiscal sendo que isso ocorreu devido às limitações impostas na contratação de serviços prestados em substituição de cargos de carreira e também pela retirada, do limite com pessoal de cada ente, da terceirização por meio de contrato locação de mão de obra.

A terceirização no serviço público brasileiro já ocorria há muito tempo sendo que no âmbito federal ocorria de certo modo com embasamento legal tendo como fundamentação e maior relevância, por exemplo, o Decreto-lei nº 200/67, disposições gerais na Lei nº 8.666/93, bem como o artigo 3º da Lei nº 5.645/70 revogado posteriormente em 1997, que elencou alguns serviços a serem executados de forma indireta como: conservação, transporte, conservação, e etc. Porém, nos entes subnacionais existia a carência normativa da temática e de forma geral a terceirização vinha sendo utilizada, principalmente, para burlar duas normas constitucionais; a investidura em cargos por meio de concurso público e a imposição de limites à despesa com pessoal estabelecida pela Emenda Constitucional nº 19 (KIAN, 2006; DI PIETRO; 2015).

Nesse sentido, a LRF foi um marco para a regulamentação da terceirização nos estados brasileiros, incluindo o Piauí. No âmbito do setor público seria a primeira legislação a trazer, no seu bojo, o termo terceirização, tendo em vista menções anteriores por meio de normas infralegais, conforme explicado por Maria Sylvia Zanella Di Pietro ((2015):

Eu acredito que talvez seja a primeira lei, pelo menos no que se refere à Administração Pública, que usa a palavra terceirização. Não conheço outra que adote esse termo, embora a terceirização não seja fenômeno novo. É prática muito antiga, porque sempre se fez terceirização aqui no direito brasileiro, só que não se utilizava essa terminologia (DI PIETRO; 2015, p.01).

Observa-se que apesar da reforma desenvolvida pelo PDRAE, as mudanças afetaram inicialmente a administração pública federal sendo que nos demais entes federados do Brasil foram mais impactados pela publicação da Lei de Responsabilidade Fiscal. Em se tratando de forma específica sobre a terceirização de serviços na administração pública das esferas

estadual e municipal. Nesse sentido, KIAN (2006) concluiu, sobre a LRF, que “o intuito do legislador foi conter em parte as terceirizações realizadas pelo Poder Público com a função única e exclusiva de burlar a contabilização de despesas com pessoal no limite de gastos, para permitir apenas aquelas que efetivamente atendem ao interesse público” (KIAN, 2006, p.11).

Em síntese, a administração pública do estado do Piauí apresenta uma estruturação bastante recente impulsionada principalmente pelas obrigações impostas, pela Lei de Responsabilidade Fiscal, aos entes federados subnacionais. Assim, diante dessa precocidade institucional administrativa pode haver peculiaridades à gestão local, inclusive no que diz respeito ao estudo da flexibilização estatal na prestação de seus serviços à sociedade, destacando-se a modalidade terceirizada.

2.2 Terceirização

O termo terceirização tem sido um dos temas mais discutidos no âmbito da seara jurídico trabalhista nos últimos anos, especialmente, quando se trata do emprego dessa modalidade de contratação de serviços pela administração pública brasileira. Nesse sentido Mendes (2022, p.15) destaca que “um dos temas mais controversos da seara juspolítica dos últimos 30 anos é a terceirização, arranjo administrativo que por meio de contratos decompõe a relação de trabalho do ganho econômico usufruído”. Dessa forma, existem muitas discussões sobre a temática englobando abordagens e opiniões diversas no campo jurídico-acadêmico.

Apesar da grande notoriedade das últimas décadas, a terceirização de mão de obra não é um fenômeno recente e grande parte da literatura associa o seu surgimento com o advento da globalização, os arranjos produtivos do Toyotismo, a crise do petróleo da década de 1970 e o avanço dos ideais neoliberais. Conforme o entendimento majoritário dos autores pesquisados, esse cenário propiciou a criação da modalidade de prestação de serviço terceirizada em que a empresa se dedica apenas a atividade-fim e delega os serviços acessórios para outras empresas de forma a obter mais flexibilidade de operação, redução de custos e conseqüentemente aumento dos lucros (SOARES, 2017; FIGUEIREDO, 2021; MENDES, 2022)

Nesse contexto, Figueiredo (2021, p. 17) discorre sobre como a globalização impactou as relações trabalhistas:

Não há como analisar as transformações ocorridas no mundo do trabalho de modo dissociado do contexto da globalização. As decisões políticas internas e as

modificações no âmbito do Direito nacional tendem a seguir as imposições do mercado mundial e das grandes corporações transnacionais. Com isso, também as relações trabalhistas passam a se reconfigurar para atender às demandas internacionais.

Nessa perspectiva, destacam-se os principais impactos que a globalização – ou, como alguns autores preferem, os processos de globalização – trouxe para as relações laborais, sobretudo com a adoção de um ideário de flexibilização de direitos e com a implementação de novas tecnologias, alterando o modo de produção e de prestação de serviços.

Portanto, “A terceirização surge, nesse contexto, como uma tentativa de adaptação da sociedade civil e do Estado aos novos tempos de globalização” (ZYMLER, 1998, p.02).

Na visão de Lacerda (2015), a crise da década 1970 com o declínio do Fordismo e avanço do Toyotismo criou o cenário ideal para o desenvolvimento da terceirização. “A crise capitalista de 1973, quando eclodiu o choque do petróleo, trouxe também a crise do modelo fordista e o despontamento do sistema Toyotista de gestão da força de trabalho, marcado pela substituição da rigidez pela flexibilidade” (LACERDA, 2015, p.01). No mesmo sentido, Kamayra Gomes Mendes (2022, p.42) afirma que “o ‘Toyotismo’ veio sacramentou uma operatividade flexível que afetou e desconstruiu as bases em que o Direito do Trabalho, pautado, sobretudo no paradigma do emprego e do vínculo bilateral da subordinação”.

Por sua vez, Pacheco (2015) aponta a importância dos ideais neoliberais, sob a liderança de Margaret Thatcher na Inglaterra e Ronald Reagan nos Estados Unidos, para o desenvolvimento da terceirização. A partir disso, “os ideais neoliberais foram aceitos como uma fórmula de modernidade e de combate à crise fiscal do Estado, na busca da prosperidade pelos Estados Nacionais” (PACHECO, 2015, p.42). Dessa forma, “A trajetória do neoliberalismo culminou com a flexibilização de direitos e mesmo a desregulamentação, impulsionando novas formas de contratação, com contratos temporários, intermitentes e autônomos, à margem das normas protetivas aplicadas à relação de emprego tradicional” (FIGUEIREDO, 2021, p. 18).

No que tange ao campo etimológico, existem diversas versões para o significado e formação da palavra terceirização. Como exemplo disso tem-se a definição de Maurício Delgado Godinho (2009, p.407) o qual afirma que:

A expressão terceirização resulta de neologismo oriundo da palavra terceiro, compreendido como intermediário, interveniente. Não se trata, seguramente de terceiro, no sentido jurídico, como aquele que é estranho a certa relação jurídica entre duas ou mais partes. O neologismo foi construído pela administração de empresas, fora da cultura do Direito, visando a enfatizar a descentralização empresarial de atividades para outrem, um terceiro á empresa.

Importa mencionar que a definição do termo terceirização no Brasil, destacada anteriormente, se apresenta de forma diferenciada do termo utilizado em outros países. Assim como é explicado pelos autores Paula Marcelino e Sávio Cavalcante (2012, p.03)

A palavra “terceirização” é um neologismo; sua origem é o latim terciariu, derivada do ordinal terciariu. Ao que tudo indica, esse neologismo é uma exclusividade brasileira; em todos os outros países, o termo usado refere-se à relação entre as duas empresas, ou seja, é sempre a tradução da palavra subcontratação: em francês, soustraitance, em italiano, subcontrattazione, em espanhol subcontratación, no inglês, outsourcing, em Portugal, subcontratação.

Dessa forma, observa-se que houve um desencontro ao se realizar a importação dessa modalidade de serviço para o Brasil. Tendo em vista que a ideia original se refere a execução de serviços secundários e acessórios por terceiros, geralmente envolvendo a transferência do controle operacional de forma que a organização tenha disponibilidade para se dedicar integralmente à sua missão e, assim, conseguir obter vantagens nos aspectos operacionais, estratégicos ou em ambos (LANKFORD, 1999).

Ainda tratando sobre os aspectos conceituais, Maurício Godinho Delgado (2009, p. 407) traz outra definição para o termo terceirização, nesse caso, sob a perspectiva do direito trabalhista, segundo o autor:

Para o Direito do Trabalho, terceirização 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 trabalhador 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

Nesse sentido, a terceirização pode ser caracterizada como uma relação trabalhista trilateral que envolve interesses de pelo menos três atores diferentes inter-relacionados (tomador, obreiro e terceirizante), sendo que, de forma geral, o prestador de serviço não está vinculado legalmente ao tomador do serviço e sim ao intermediador. “Assim, fica claro que a Terceirização constitui um modelo atípico, se desvinculando da relação trabalhista tradicional” (ARAÚJO, 2018, p.24).

Segundo Druck et al. (2018, p.03), “a terceirização é um fenômeno velho e novo ao mesmo tempo, e a novidade está no lugar central que ocupa no capitalismo flexível e no seu crescimento e generalização, constituindo uma verdadeira epidemia sem controle”. Apesar de haver a regulamentação legal desde o ano de 1993 por meio da Súmula nº 331/1993, do

Tribunal Superior do Trabalho (TST), em que foi reconhecido a legalidade da terceirização de serviços de atividades-meio e vedado a terceirização das atividades-finalísticas, sempre houve muita insegurança acerca do tema com diversas mudanças de entendimento jurídico culminando como a promulgação da Lei no 13.429, em março de 2017, que permitiu a terceirização sem limites para todas as atividades e segmentos das organizações (DRUCK et al, 2018).

Em sua origem histórica, no mundo ocidental, os primeiros registros de trabalho nos moldes assemelhando-se à prestação de serviços terceirizados está relacionada à transição da produção artesanal de trabalho verticalizado para o trabalho assalariado e o modo de produção capitalista. No Brasil, a origem da terceirização está ligada diretamente ao meio rural e tendo como umas das primeiras experiências de atividade de terceirização no Estado brasileiro, por volta de 1852, com as iniciativas de realizar a substituição do trabalho escravo pelo emprego da mão de obra dos imigrantes vindos da Europa (DRUCK et al, 2018).

Para Araújo (2018) e Soares (2017), o surgimento do fenômeno da terceirização só veio acontecer no Brasil, no cenário de crise por volta do ano de 1929, no ambiente das lavouras de café em que os fazendeiros cafeicultores passaram a contratar mão de obra de terceiros para desenvolver as atividades secundárias ligadas à produção nas usinas, tendo em vista que com essa medida poderiam economizar nos custos e aumentar os lucros. Destaca-se que esse tipo de atividade rural ainda acontecia de maneira informal e sem proteção legal para o trabalhador (ARAÚJO, 2018; SOARES, 2017).

Um segundo momento em que a terceirização se destacou no Brasil ocorreu no meio industrial, no período englobando as décadas de 1950 e 1960, com o avanço da indústria automobilística. Estas empresas queriam se dedicar, exclusivamente, ao desenvolvimento da atividade principal que consistia na montagem dos automóveis e precisavam que terceiros fabricassem e fornecessem as peças e equipamentos necessários para o prosseguimento da atividade. “A partir daí ganhou impulso, com o surgimento de empresas prestadoras de serviços de conservação e limpeza e em seguida de vigilância, expandindo cada vez mais o campo de atuação para outros setores” (SEKIDO, 2010, p.10).

2.2.1 Terceirização no Setor Público

A necessidade de maior eficiência na execução dos processos, assim como aconteceu na iniciativa privada, também induziu à propagação da terceirização na alçada da administração pública (ALMEIDA, 2019). Neste seguimento, Costa e Espírito Santo (2014)

atribuem, como antecedentes para a terceirização no âmbito da administração pública, a busca pelos atributos de eficiência, agilidade e economicidade na prestação dos serviços por meio da transmissão da execução de suas atividades para organizações externas ao setor público.

No sentido de alcançar seus objetivos e desenvolver suas atividades e demais atribuições inerentes a sua existência, a administração pública depende de regulamentação por meio de normas como leis e atos similares. Assim, a referência legal da terceirização no setor público brasileiro consiste no Decreto-Lei nº 200/1967 que dispõe acerca da organização da administração pública federal e define as linhas para a realização de uma Reforma Administrativa como o foco na descentralização da máquina pública. Não obstante, o referido decreto não detalha as áreas e funções a serem terceirizadas, sendo que essas lacunas foram contempladas com a edição da Lei nº 5.645/1970 (ALMEIDA, 2019).

Parágrafo único. As atividades relacionadas com transporte, conservação, custódia, operação de elevadores, limpeza e outras assemelhadas serão, de preferência, objeto de execução indireta, mediante contrato, de acordo com o artigo 10, § 7º, do Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967” (BRASIL, 1970).

Somente a partir da década de 1990 houve a implementação da terceirização no setor público nos moldes semelhantes ao que se tem atualmente. Isso ocorreu com a aprovação e implantação do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, fundamentado nos princípios do modelo de administração pública gerencial, tendo como principal objetivo promover uma ampla reformulação do aparelho estatal (BRESSER PEREIRA, 2001; (COSTA & ESPÍRITO SANTO, 2014; ALMEIDA, 2019).

O novo arranjo desenhado e apresentado no Plano Diretor da Reforma do Estado (PDRAE), simplificada, consiste na divisão do aparelho do estado em 4 eixos diferentes, buscando obedecer a distinção entre aqueles que foram considerados segmentos fundamentais característicos da ação do Estatal, sendo estes: Núcleo estratégico; Atividades exclusivas; Atividades não-exclusivas; Produção de bens e serviços ao mercado.

- Núcleo estratégico: definição de leis e de políticas públicas, e cobrança de seu cumprimento;
- Atividades exclusivas: aquelas que são indelegáveis e que, para o seu exercício, é necessário o poder de Estado;
- Atividades não-exclusivas: aquelas de alta relevância, em que o Estado atua simultaneamente com outras organizações privadas e do terceiro setor na prestação de serviços sociais;
- Produção de bens e serviços ao mercado: que corresponde ao setor de infraestrutura, onde atuam as empresas, públicas ou privadas, reguladas pelo governo, portanto com tendências à privatização. (MARINI, 2002, p.16)

Ainda na década de 90, impulsionado pelos ares reformistas, houve a publicação do Decreto nº 2.271/1997 que ampliou o rol de atividades permitidas para serem executadas indiretamente pelo estado, realizadas por meio da terceirização de serviços. Assim, o rol ficou da seguinte forma: "§ 1º As atividades de conservação, limpeza, segurança, vigilância, transportes, informática, copeiragem, recepção, reprografia, telecomunicações e manutenção de prédios, equipamentos e instalações serão, de preferência, objeto de execução indireta". (BRASIL, 1997).

Nos anos seguintes, continuaram as reformas com intuito de flexibilização da administração pública. A criação da Lei nº 9.632/1998, possibilitou que houvesse a extinção de diversos cargos públicos no âmbito da execução das atividades de apoio na Administração Pública Federal bem como proibiu a realização de novos concursos e expandiu o quadro de serviços que poderiam ser feitos por intermédio da contratação de mão de obra terceirizada. Ainda no ano de 1998, houve a aprovação da Emenda Constitucional nº 19 de 1998 que efetivou as principais diretrizes de flexibilização da ação estatal preconizadas pela reforma gerencialista no país (MARINI, 2002; ALMEIDA, 2019).

Outro marco legal apontado como tendo um papel importante para a expansão da terceirização no serviço público trata-se da Lei Complementar nº 101/2000. Para Almeida (2019), os limites de despesas com pessoal para os entes da federação, estabelecidos na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), contribuíram para o aumento da contratação de serviço terceirizado tendo em vista que os gastos, com esse tipo de mão de obra, destinados à substituição de servidores públicos não são considerados para o cálculo dos referidos limites.

Nesse seguimento, Pacheco (2015, p.61) confirmou que "Os valores gastos com atividade-meio da administração pública não entram no cálculo do montante com despesas com pessoal". Assim, leva ao entendimento de que se aproveitando da LRF "... a terceirização se intensificou na Administração Pública, muitas vezes de forma irregular, pois não objetivavam a especialização do serviço, mas, somente como uma forma de burlar o limite de gastos com pessoal..." (ALMEIDA, 2019, p.27).

A contratação de serviços de terceirização de mão de obra no setor público inicialmente era prevista na Lei nº. 8. 666/1993 alterada pela Lei nº. 8.883/94 bem como a Lei nº. 10.520/02 ambas regulamentando as licitações e contratos na Administração Pública em todas as esferas e poderes, sendo que até então as empresas poderiam ser contratadas por intermédio das modalidades concorrência, tomada de preços, convite ou pregão. Posteriormente, no plano federal, o decreto nº. 5.450/2005 determinou o uso prioritário da modalidade pregão nas contratações. Ademais, destaca-se que durante todo período de

utilização da terceirização foi balizada pela súmula nº. 331, de 17 de dezembro de 1993, do Tribunal Superior do Trabalho (ALBARELLO, 2016).

Por fim, depois de muitas polêmicas e questionamentos judiciais, entende-se que ocorreu a regulamentação da terceirização no Brasil de forma geral por meio da reforma trabalhista promovida pela Lei nº 13.429/2017 (GUIMARÃES, SOARES & SANTOS, 2021). Segundo Marchioni, Borba e Mesquita (2018, p.05), "para alguns autores, a "terceirização" prevista na nova Lei nº 13.429/2017 teria também alcançado a administração pública, desde que observadas as regras de direito público". Nesse sentido, compreende-se que não há mais limitação para que a terceirização ocorra tanto na atividade-meio como também da atividade finalística fundamentando-se nas alterações do art. 4º-A da Lei 6.019/1974 pela Lei 13.467/2017, e nas exceções às vedações do parágrafo único do art. 9º da IN 05/2017 o qual permite a terceirização de atividades fins vedando apenas a transferência de responsabilidade para administração pública (SANTOS, 2018).

2.2.2 Serviços de Natureza Contínua e Mão de Obra de Dedicção Exclusiva

No cotidiano normalmente se costuma observar uso do termo terceirização de forma generalizada como se existisse apenas um significado único e muitas vezes não se atenta para ocorrência de diversas classificações de terceirização. Segundo Maria Sylvia Zanella de Pietro (1996, p.16), "a terceirização assume, na prática, variadas formas, dentre as quais a empreitada de obra e de serviço e a locação de serviços por meio de interposta pessoa (fornecimento de mão-de-obra)". Dessa forma, "...sendo possível identificar a existência de variações conceituais, que apresentam flexibilizações e diferenciações em diversos aspectos..." (CONCEIÇÃO, 2019, p.23).

Neste seguimento, observa-se na literatura classificações com diversos tipos e modalidades de terceirização de serviços. Conceição (2019) elencou e apresentou, em quadro resumido, os principais tipos de terceirização tomando por base estudo realizado no ano de 2012 pelos autores Marcelino e Cavalcante. Diante do contexto, dentre os tipos de terceirização ter-se-ia: àqueles organizados por meio de cooperativas de trabalhadores que prestam serviços para uma empresa contratante; os casos de empresas externas, pertencentes a uma rede de fornecedores trabalhando para uma empresa principal; empresas externas à(s) contratante(s) executando tarefas específicas através de subcontratação; prestação de serviços por empresas internos à contratante; personalidades jurídicas (PJs); e terceirização em cascata ou quarteirização (MARCELINO; CAVALCANTE, 2012; CONCEIÇÃO, 2019).

Cabe destacar também o entendimento de Zymler (1998) que divide a locação de serviços (fornecimento de mão de obra) em duas modalidades: a lícita e a ilícita. Segundo essa inteligência do autor, o conceito da forma de contratação indireta é composto pela tanto pela terceirização lícita como pelo formato de terceirização ilícita, assim entende a “terceirização, a partir deste momento, sob a ótica restrita de fornecimento de mão-de-obra. Ou seja, a contratação indireta de mão-de-obra é o gênero de que são espécies a terceirização lícita e a ilícita...” (ZYMLER, 1998, p.06). Ademais, é importante observar a diferenciação entre terceirização nos serviços públicos que se refere a contratação de serviços de mão de obra direta não podendo ser confundida com a terceirização dos serviços públicos a qual ocorre por meio de concessão ou permissão, sendo compulsório a observação prévia de procedimento licitatório (ZYMLER, 1998).

Considerando as classificações apresentadas, ressalta-se que os instrumentos de fiscalização e controle administrativos podem ser observados em modalidades de contratação de prestação de serviços lícita e interna à organização tendo em vista a necessidade da caracterização da prestação de natureza contínua e com dedicação exclusiva de mão de obra no ambiente da entidade contratante. A Instrução Normativa nº 05/2017 do até então Ministério de Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, trouxe a conceituação para os serviços contínuos ou de natureza continuada, como sendo:

Àqueles que, pela sua essencialidade, visam atender à necessidade pública de forma permanente e contínua, por mais de um exercício financeiro, assegurando a integridade do patrimônio público ou o funcionamento das atividades finalísticas do órgão ou entidade, de modo que sua interrupção possa comprometer a prestação de um serviço público ou o cumprimento da missão institucional (BRASIL, 2017).

Observando as disposições constantes do decreto 2271/1997, o acórdão 132/2008 do TCU, dentre outros regulamentos, Costa (2017) defende que esse tipo de serviço, caracterizados como de natureza continuada, no setor público deve ser executado preferencialmente de maneira indireta, ou seja, realizado por meio de terceiros.

Uma segunda característica, que os contratos de terceirização nos serviços públicos devem apresentar, trata-se da prestação do serviço com dedicação exclusiva de mão de obra para o ente contratante. Nesse caso, “são os contratos onde se acha a alocação contínua e permanente de trabalhadores nas dependências do tomador, sendo os contratos comuns como de vigilância, limpeza e conservação” (ALVES, 2020, p.37). No caso desse tipo de contrato, com dedicação exclusiva de mão de obra, as IN 02/2008 e IN 05/2017 trazem em seus anexos os mecanismos de fiscalização que deverão ser adotados para a realização do controle dos referidos instrumentos contratuais.

Nesse sentido, importa mencionar que apesar de haver diversas formas de terceirização no setor público aquela que é tipicamente caracterizada como terceirização trata-se da que é formalizada por meio de contrato administrativo que carrega em seu escopo no mínimo duas características específicas: o fornecimento de serviços de natureza continuada e a realização das atividades em regime de dedicação exclusiva de mão de obra direta (ALBARELLO, 2016; CORRÊA, 2020; GUIMARÃES; SOARES; SANTOS, 2021). Dessa forma, a típica terceirização no serviço público traz como requisitos a formalização, a relação tripartite, a continuidade na prestação dos serviços e a necessidade de que o trabalho seja exercido em dedicação exclusiva e preferencialmente dentro dos domínios da instituição pública contratante.

Ferreira e Mendes (2020) afirmam que o caráter exclusivo desse tipo de contrato eleva os riscos para administração pública que faz uso dos serviços que estão sendo prestados e, por isso, se faz necessário a adoção de controles robustos no processo de fiscalização dos contratos envolvendo serviços de natureza continuada com mão de obra direta de dedicação exclusiva.

Para Kobi e Dias (2016) e Albarello (2016), as diretrizes com orientações de fiscalização dos contratos de prestação de serviços contínuos com dedicação exclusiva foram detalhadas a partir da IN/SLTI 02/2008 tendo como principal finalidade evitar o desenvolvimento inadequado das atividades. Guimarães, Soares e Santos (2021) afirmam que a implementação das metodologias da CV e FG se deu para a disponibilização de um modelo de gestão de riscos contratuais, controle financeiro, operacional e de custos nos contratos com a prestação de mão de obra exclusiva para a administração pública.

2.2.3 Natureza Contábil da Despesa Pública

Um dos requisitos essenciais para uma maior compreensão de estudos que tratam de políticas públicas é entender a natureza do gasto e essa está enquadrada no orçamento público. Conforme constata Garson (2018, p.123):

A análise e avaliação de políticas públicas não pode prescindir de informações, tão detalhadas quanto possível, sobre o gasto efetuado com essas políticas e sobre a forma de seu financiamento. Para permitir a compreensão e análise das informações fiscais do Setor Público em suas diversas áreas de atuação, desenvolveram-se, em nível internacional, sistemas de classificação necessários à construção de estatísticas fiscais (GARSON, 2018, p.123).

No setor público, todos os gastos (incluindo-se as despesas com terceirização) a serem desembolsados durante o exercício precisam estar previstos na Lei Orçamentária Anual (LOA), seja por meio do orçamento aprovado inicialmente, ou por meio de créditos adicionais incluídos durante sua execução, sendo que sempre será necessária a autorização do legislativo para a disponibilidade das dotações orçamentárias. Assim, o orçamento é o instrumento responsável pela previsão de todos os ingressos ou receitas que entram nos cofres públicos e também fica incumbido de fixar os dispêndios e despesas dos entes públicos em sua totalidade e de forma detalhada (GARSON, 2018; MORO et al, 2019).

Em se tratando da despesa, o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público – 9ª Edição (MCASP) traz algumas classificações para a despesa orçamentária, que são: Institucional, Funcional, Estrutura Programática e classificação da Despesa Orçamentária por Natureza. A classificação institucional possibilita identificar a entidade/órgão responsável pelo gasto. A funcional indica as áreas em que foram aplicados os recursos. Já a classificação por Estrutura Programática demonstra o dispêndio por ações e programas. Por fim, a classificação por natureza permite a identificação da finalidade, a origem e destinação do recurso bem como possibilita a consolidação dos orçamentos de todos os entes da federação eliminando a dupla contagem (MCASP, 2021; GARSON, 2018).

O conjunto de informações que constitui a natureza de despesa orçamentária forma um código estruturado que agrega a categoria econômica, o grupo, a modalidade de aplicação e o elemento. Essa estrutura deve ser observada na execução orçamentária de todas as esferas de governo (MCASP, 2021, p.82).

Dentre as classificações da despesa orçamentária pública apresentada pelo MCASP a classificação por natureza é aquela que permite a individualização do gasto por um elemento específico e assim possibilita visualizar de forma separada os dispêndios como, por exemplo, pessoal, material de consumo, investimentos, etc. Dessa forma, a referida classificação pode ser considerada a mais adequada para fins de identificação dos gastos com terceirização de mão de obra pelos entes públicos (MCASP, 2021).

Observa-se que a classificação da despesa orçamentária por natureza é vinculante a todas as esferas e entes públicos e segue uma padronização obrigatória contendo pelo menos categoria econômica, grupo de natureza da despesa e modalidade de aplicação. Além disso, os entes podem realizar de forma facultativa o desdobramento do elemento de despesas (MCASP, 2021; NOBLAT, BARCELOS, SOUZA, 2014). Nesse seguimento, Garson (2018, p.130) destaca que “a Classificação da Despesa por Natureza, tal como a Classificação

Funcional, segue regras válidas para todos os entes federativos, definidas pela Portaria Interministerial nº 163, de 4 de maio de 2001”.

A Portaria 163/2021, Art. 5, também dispõe que:

Art. 5o Em decorrência do disposto no art. 3o a estrutura da natureza da despesa a ser observada na execução orçamentária de todas as esferas de Governo será “c.g.mm.ee.dd”, onde:

- a) “c” representa a categoria econômica;
- b) “g” o grupo de natureza da despesa;
- c) “mm” a modalidade de aplicação;
- d) “ee” o elemento de despesa; e
- e) “dd” o desdobramento, facultativo, do elemento de despesa.

Por sua vez, a Lei 4320/64 traz expresso, em seu Art. 15, que “na Lei de Orçamento a discriminação da despesa far-se-á no mínimo por elementos”. Dessa forma, pode verificar a relevância do elemento de despesa tendo em vista que o mesmo é responsável por identificar o objeto do gasto. Nesse contexto, conforme exposto anteriormente, podem existir vários tipos de terceirização dos serviços públicos e se torna importante que seja especificado a classificação da despesa com terceirização de mão de obra direta.

Assim, nos termos do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP) (2021, p.96), a terceirização (popularmente conhecida) caracterizada pela prestação de serviços contínuos e locação de mão de obra direta com dedicação exclusiva deve ser identificada no orçamento público pela sua classificação contábil sob o elemento “37 – Locação de Mão-de-obra” e traz a conceituação “Despesas orçamentárias com prestação de serviços por pessoas jurídicas para órgãos públicos, tais como limpeza e higiene, vigilância ostensiva e outros, nos casos em que o contrato especifique o quantitativo físico do pessoal a ser utilizado” (MCASP, 2021, p.96).

Dessa forma, os gastos relacionados aos contratos desse tipo de despesa com terceirização (33.90.37 - Locação de Mão-de-Obra) podem ser individualizados dentro do orçamento do respectivo ente público contratante e, assim, evita-se que ocorra confusão destes gastos que tratam de serviços de natureza continuada e mão de obra direta e dedicação exclusiva com outras espécies de terceirização que existem no setor público e acontecem nas atividades fins em substituição aos servidores de carreira e nas contratações para serviços eventuais sem exclusividade na prestação dos serviços sendo que estas, por sua vez, podem ser classificadas em outros elementos como 34 e 39 (MCASP, 2021).

2.3 Responsabilização da Administração Pública

Ao pesquisar o significado da palavra *responsabilidade* no dicionário Michaelis online (2022, não paginado) são retornadas as seguintes definições: “1 Qualidade de quem é responsável. [...]2 Obrigatoriedade de responder pelos próprios atos ou por aqueles praticados por algum subordinado. [...]3 Jur Obrigação moral, jurídica ou profissional de responder [...] 4 Jur Dever imposto por lei de reparar os danos causados a outrem.” Nesse sentido, observa-se que a acepção da palavra está intimamente ligada ao dever de responder por aquilo a que está aos seus cuidados, seja na obrigação de guardar, fiscalizar ou executar, diretamente ou por intermédio de terceiros.

Segundo Fonseca (2021), o ordenamento jurídico brasileiro atual é norteado pelo instrumento da responsabilidade civil, principalmente no que diz respeito às decisões judiciais que envolvem danos materiais ou imateriais. O código civil de 2002 dispõe “Art. 186. Aquele que, por ação ou omissão voluntária, negligência ou imprudência, violar direito e causar dano a outrem, ainda que exclusivamente moral, comete ato ilícito”. Por sua vez, Budal (2013, p.31) afirma que “a responsabilidade civil se caracteriza como uma medida que visa corrigir prática de ato ilegal a fim de se restabelecer situação anterior à lesão”.

Ainda sobre o conceito de responsabilidade civil, Diniz (2004, p.34) traz a seguinte definição: “a aplicação de medidas que obriguem uma pessoa a reparar dano moral ou patrimonial causado a terceiro em razão de ato por ela mesmo praticado, por pessoa por quem responda, por algo que a pertença ou de simples imposição legal”.

No estudo da responsabilidade civil a doutrina costuma realizar a classificação conforme a existência, ou não, do elemento culpa, promovendo a segregação do tema sob a ótica objetiva em que é desconsiderado os aspectos da culpa, bem como pela perspectiva subjetiva na qual são levados em conta a culpa do agente. Assim, Seifert (2006, p.91) afirma que, “a forma de se verificar o responsável por um determinado dano pode se dar subjetivamente, dependendo da forma de verificação da culpa, ou objetivamente, caso em que não é necessária a presença da culpa”.

Sobre a evolução da responsabilidade civil no Brasil, Sérgio Cavalieri Filho (2003, p.32) afirma o seguinte:

Tenho repetido que o novo Código Civil não fez e não fará nenhuma revolução na disciplina da responsabilidade civil, porque esta revolução, na realidade, ocorreu ao longo do século XX. Partimos da responsabilidade subjetiva com culpa provada, tal como estava prevista no art. 159 do Código de 1916, e chegamos à responsabilidade objetiva, em alguns casos, até, fundada no risco integral, na qual o próprio nexo causal fica profundamente diluído. [...]

A grande revolução em sede de responsabilidade civil, no meu entender, ocorreu com a Constituição de 1988, na medida em que ela estendeu, no seu art. 37, parágrafo 6º, aos prestadores de serviços públicos responsabilidade objetiva tal qual a do Estado.

Este foi, realmente, um grande passo na extensão da responsabilidade objetiva porque a expressão “prestadores de serviços públicos” envolve uma área enorme da atividade negocial no mercado de consumo: luz, gás, telefone, transporte etc. Todos esses prestadores de serviços públicos, até a Constituição de 1988, tinham responsabilidade subjetiva, fundada na culpa - art. 159; a Constituição, como já disse, estendeu a eles a responsabilidade objetiva. [...]

Em se tratando das relações que envolvem o poder público, se faz relevante destacar o estudo da responsabilidade civil do Estado que abrange os diversos aspectos da interação do Estado com a sociedade. Para Budal (2013), é importante estudar e compreender a responsabilidade civil do Estado porque é a matéria responsável pela definição dos critérios de imputação do estado em ações condenatórias e no cumprimento de suas obrigações. Dessa forma, no agir da administração pública, o Estado estaria obrigado a fazer o ressarcimento de prejuízos decorrentes da execução de sua atividade administrativa.

Importa mencionar que a responsabilidade civil também pode ser classificada quanto ao fato gerador. Conforme explica Santos (2012, p.27):

A responsabilidade civil comporta uma divisão que a classifica entre contratual e extracontratual, segundo sua fonte, ou seja, segundo a origem da obrigação violada. Denomina-se contratual quando decorre da violação de um negócio jurídico celebrado entre duas pessoas. Por outro lado, quando a responsabilidade não tem origem em um negócio jurídico, mas sim em um dever legal de atuação ou abstenção, classifica-se como extracontratual.

No ordenamento jurídico brasileiro, a responsabilidade civil objetiva do Estado foi consagrada pela Constituição Federal de 1988(CF/88) que trouxe de forma expressa em seu texto. O artigo 37, § 6.º dispõe: “§ 6º - As pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa”. Dessa forma, se tem uma responsabilidade civil “extracontratual (aquiliana)” que “se manifesta em virtude de desrespeito imediato à lei” (SEIFERT, 2006, p.90).

Observa-se que, na atuação da administração pública, não é exigida a presença de todos os elementos da responsabilização das relações entre particulares. O texto constitucional não requer a demonstração da existência do elemento culpa para que haja a responsabilização do Estado pela atuação de seus órgãos e agentes. “Desta forma, demonstrado o nexos causal, independente de dolo ou de culpa na atuação do Estado, caberá a ele o dever de indenizar por danos causados ao particular” (DA SILVA; ROCHA, 2010, p.15).

Parte da doutrina classifica como uma norma infraconstitucional a responsabilidade civil objetiva da Administração Pública disposta no artigo 37, § 6.º da CF/88. Assim, Santos

(2012, p.37) afirma que, baseado no referido artigo constitucional, “doutrina e jurisprudência tentam extrair o fundamento legal para explicar todas as situações que surgem no cotidiano da atividade administrativa, já que praticamente inexistente legislação infraconstitucional que regulamente a matéria”.

Cabe destacar que a responsabilização da administração pública classificada como objetiva está relacionada às ações do poder público, visto que, as omissões estatais são analisadas por uma perspectiva diferente. Segundo Budal (2013, p.39), “para a responsabilização do Estado em condutas omissivas, é mister a exigência de uma omissão que permita estabelecer o nexo de causalidade entre o ato inicial e o dano gerado”. Portanto, nos casos de omissões seria necessário apurar se a conduta de inércia e invigilância do Estado teriam sido as causas dos danos, enquadrando-se numa responsabilidade subjetiva (BUDAL, 2013).

Ainda sobre a responsabilidade estatal em casos de omissão, Celso Antônio Bandeira de Mello (2006, p. 976-977), explica:

Quando o dano foi possível em decorrência de uma omissão do Estado (o serviço não funcionou, funcionou tardia ou ineficientemente) é de aplicar-se a teoria da responsabilidade subjetiva. Com efeito, se o Estado não agiu, não pode, logicamente, ser o autor do dano. E se não foi o autor, só pode responsabilizá-lo caso esteja obrigado a impedir o dano. isto é: só faz sentido responsabilizá-lo se descumpriu dever legal que lhe impunha obstar o evento lesivo. Deveras, caso o Poder Público não estivesse obrigado a impedir o acontecimento danoso, faltaria razão para impor-lhe o encargo de suportar patrimonialmente as conseqüências da lesão. Logo, a responsabilidade estatal por ato omissivo é sempre responsabilidade por comportamento ilícito. E sendo responsabilidade por ilícito é necessariamente responsabilidade subjetiva, pois não há conduta ilícita do Estado que não seja proveniente de negligência, imprudência ou imperícia (culpa) ou, então, deliberado propósito de violar a norma que o constituía em dada obrigação (dolo). Culpa e dolo são justamente modalidades de responsabilidade subjetiva.

Ressalta-se que, para Celso Antônio Bandeira de Mello, a análise da responsabilidade do Estado em conduta omissiva deve observar o exame subjetivo dos elementos tendo em vista que o dano não é resultado da ação estatal, sendo que a omissão do estado apenas cria a condição favorável para o resultado final do fato. Por outro lado, Cavalieri (2006), ao discorrer sobre a responsabilidade em casos de omissão do estado, defende que seja feita uma distinção da situação analisada, verificando se o não agir estatal ocorre de maneira genérica ou específica. “Nos casos em que há omissão específica, isto é, quando a atuação do poder público era necessária, o Estado responderia objetivamente” (SILVA, 2019, p.07).

No que se refere à responsabilização da administração pública pela inadimplência das empresas nos contratos de terceirização de mão de obra, observa-se a aplicação da noção de

responsabilidade objetiva estatal advinda de uma omissão de natureza específica do Estado no dever de fiscalizar conforme é explicada por Cavalieri Filho (2006, p. 201):

A chamada responsabilidade por fato de outrem – expressão originária da doutrina francesa – é responsabilidade por fato próprio omissivo, porquanto as pessoas que respondem a esse título terão sempre concorrido para o dano por falta de cuidado ou vigilância. Assim, não é muito próprio falar em fato de outrem. O ato do autor material do dano é apenas a causa imediata, sendo a omissão daquele que tem o dever de guarda ou *vigilância* a causa mediata, que nem por isso deixa de ser causa eficiente. (...) Não se trata, em outras palavras, de responsabilidade por fato alheio, mas por fato próprio *decorrente da violação do dever de vigilância*. Por isso, alguns autores preferem falar em responsabilidade por infração dos *deveres de vigilância*, em lugar de responsabilidade pelo fato de outrem.

Em geral, responsabilização da administração pública, trata-se de um tema que gerou muitas repercussões com vários autores não concordando com o fato de a administração pública ser responsabilizada objetivamente pelos encargos inadimplidos das empresas terceirizadas alegando, principalmente, desrespeito às normas de licitações e contratos administrativos vigentes no Brasil. Nessa perspectiva, Santos (2010, p.99) afirma:

Ressalte-se que não pode o ente público ser responsabilizado nem por culpa in eligendo, já que ele não pode escolher com quem contratar, por estar restrito à observância da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, nem por culpa in vigilando, já que não cabe a ele a responsabilidade pela fiscalização do cumprimento das obrigações trabalhistas da contratada. Assim, não caberia responsabilidade subsidiária da Administração Pública na terceirização de serviços quando constatado que todos os procedimentos legais para a contratação do serviço terceirizado foram observados e que o ente público não agiu com culpa e não concorreu para o dano.

As discussões no âmbito legal sempre giraram em torno do possível conflito normativo entre a aplicação da Súmula nº 331 do Tribunal Superior do Trabalho (TST) e o artigo 71 da Lei nº 8.666/93. “Deve ser ressaltado que o § 2º do referido art. 71 prevê a responsabilidade solidária da Administração Pública pelos encargos previdenciários resultantes da execução dos contratos por ela firmados” (CRUZ, 2012, p.21).

Por outro lado, a Súmula nº 331 TST no item V cria para a administração pública a responsabilidade subsidiária:

CONTRATO DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS. LEGALIDADE (nova redação do item IV e inseridos os itens V e VI à redação) - Res. 174/2011, DEJT divulgado em 27, 30 e 31.05.2011

I - A contratação de trabalhadores por empresa interposta é ilegal, formando-se o vínculo diretamente com o tomador dos serviços, salvo no caso de trabalho temporário (Lei nº 6.019, de 03.01.1974).

II - A contratação irregular de trabalhador, mediante empresa interposta, não gera vínculo de emprego com os órgãos da Administração Pública direta, indireta ou fundacional (art. 37, II, da CF/1988).

III - Não forma vínculo de emprego com o tomador a contratação de serviços de vigilância (Lei nº 7.102, de 20.06.1983) e de conservação e limpeza, bem como a de serviços especializados ligados à atividade-meio do tomador, desde que inexistente a pessoalidade e a subordinação direta.

IV - O inadimplemento das obrigações trabalhistas, por parte do empregador, implica a responsabilidade subsidiária do tomador dos serviços quanto àquelas obrigações, desde que haja participado da relação processual e conste também do título executivo judicial.

V - Os entes integrantes da Administração Pública direta e indireta respondem subsidiariamente, nas mesmas condições do item IV, caso evidenciada a sua conduta culposa no cumprimento das obrigações da Lei n.º 8.666, de 21.06.1993, especialmente na fiscalização do cumprimento das obrigações contratuais e legais da prestadora de serviço como empregadora. A aludida responsabilidade não decorre de mero inadimplemento das obrigações trabalhistas assumidas pela empresa regularmente contratada.

VI - A responsabilidade subsidiária do tomador de serviços abrange todas as verbas decorrentes da condenação referentes ao período da prestação laboral.

É oportuno discorrer sobre a diferença básica entre responsabilidade solidária e subsidiária. A primeira implica no dever concorrente de cumprimento de determinada obrigação, ou seja, não existe ordem para a execução do credor. Além disso, cada credor pode requerer o total do débito e cada devedor está obrigado a pagar a dívida por completo. Já em se tratando da responsabilidade subsidiária, deve-se obedecer a uma ordem de cobrança dos responsáveis pelo inadimplemento, executando-se a partir do primeiro, caso o devedor primário não possa pagar a dívida será cobrado do subsidiário (SANTOS, 2010).

Em meio às contestações judiciais, sobre a responsabilização do Estado em decorrência do inadimplemento das empresas terceirizadoras e após grandes repercussões na relação de terceirização de mão de obra no setor público, no ano de 2011, veio a decisão do Supremo Tribunal Federal (STF) que reconheceu, através da Ação Declaratória de Constitucionalidade (ADC) nº 16, a legalidade do 71 da Lei nº 8.666/93 bem como responsabilidade contratual subsidiária da administração pública. No entanto, o STF entendeu que a responsabilidade não poderia ser aplicada automaticamente e passou a exigir a prova de culpa da Administração Pública para que se confirmasse a responsabilização (BASTOS, 2017).

Conforme o entendimento trazido pela ADC nº 16, cabe ao estado a zelar pela correta execução dos contratos tanto nos aspectos laborais como nos aspectos relacionados aos adimplementos das obrigações trabalhistas por parte das empresas terceirizadas contratadas pela administração pública. Observa-se que a ADC nº 16 trouxe o ônus no dever de vigilância para o estado. “No aspecto probatório, passou a Justiça Laboral a exigir dos agentes públicos a demonstração de que a fiscalização foi realizada de maneira irretocável, fazendo com que a Administração Pública seja obrigada a provar a legitimidade de seus atos” (SANTOS, 2012, p.45).

Para Pedral (2021), com o julgamento da ADC 16, perdurou uma lacuna, que consistia na definição de quem seria o ônus da prova no que tange a constatação da culpa da administração pública pela falta de fiscalização ou por suas escolhas erradas, sendo que a referida brecha jurídica também não encontrava esclarecimento na Lei 8.666/93 e nem na Súmula 331 do TST. Nesse sentido, Mendes (2020), destaca que apesar da resposta final do STF sobre a temática proferida em 2011 através da ADC nº16, continuaram os ajuizamentos de ações com alegações de violação da decisão da referida corte suprema e pedindo um posicionamento de repercussão geral, o qual somente ocorreu em março de 2017 com o julgamento do Recurso Extraordinário (RE) 760.931.

Apesar do TST ter adequado a redação da sua Súmula nº 331 ao entendimento do STF, em 2011, continuou a aplicar a responsabilização dos entes públicos quase que indistintamente, mas agora não apenas sob o argumento da responsabilidade objetiva do Estado (art. 37, §6º, da Constituição), mas em virtude da responsabilidade por culpa presumida, diante de falta de acompanhamento e fiscalização do contrato (MARCHIONI et al., 2018, p.72)

O Recurso Extraordinário (RE) 760.931 originou-se das discussões relacionadas ao ônus probatório de culpabilidade da administração pública por inadimplemento das empresas de terceirização de mão de obra direta. O julgamento do RE 760.931, em 26/04/2017, pelo STF fixou o Tema de Repercussão Geral 246 e vedou a transferência automática de responsabilização solidária/subsidiária à administração pública. “Confirmou-se, assim, o entendimento que veda a responsabilização automática da Administração Pública, só cabendo sua condenação se houver prova inequívoca de sua conduta omissiva ou comissiva na fiscalização dos contratos” (MENDES, 2020, p. 46).

Diante desse cenário criado pelo julgamento do RE 760.931, apesar de não haver a responsabilização automática das organizações estatais, as instituições públicas encontram-se em uma situação em que precisam aperfeiçoar seus sistemas de controle e fiscalização contratual para não serem responsabilizadas por faltas de suas contratadas. Além disso, ainda persiste a insegurança jurídica sobre o tema com a falta de alinhamento das cortes judiciais do País, isso pode ser constatado com a abertura de uma nova repercussão geral sobre o tema no STF em 2020 e ainda sem julgamento, que demanda a responsabilização da Administração Pública (PEDRAL, 2021).

Apesar dos questionamentos nas cortes judiciais acerca da responsabilização da administração pública houve um avanço legislativo importante com a edição da Lei Nº 14.133, de 1º de abril de 2021 que trata do regramento das licitações e contratos administrativos em âmbito nacional. O referido normativo trouxe de forma expressa as

situações em que pode haver a responsabilização do setor público por descumprimento das obrigações contratuais por parte da empresa contratada. Assim, o art. 121 da Lei 14.133/2021, dispõe: “Somente o contratado será responsável pelos encargos trabalhistas, previdenciários, fiscais e comerciais resultantes da execução do contrato”. Essa afirmação é reforçada no § 1º do mesmo artigo da lei 14.133/2021:

A inadimplência do contratado em relação aos encargos trabalhistas, fiscais e comerciais não transferirá à Administração a responsabilidade pelo seu pagamento e não poderá onerar o objeto do contrato nem restringir a regularização e o uso das obras e das edificações, inclusive perante o registro de imóveis, ressalvada a hipótese prevista no § 2º deste artigo.

Por fim, a referida legislação tratou de forma específica sobre os contratos de terceirização com prestação de serviços de natureza continuada e com regime de dedicação exclusiva. Dessa forma, na lei 14.133/2021, ficou estabelecido no art. 121, § 3º o seguinte:

Nas contratações de serviços contínuos com regime de dedicação exclusiva de mão de obra, para assegurar o cumprimento de obrigações trabalhistas pelo contratado, a Administração, mediante disposição em edital ou em contrato, poderá, entre outras medidas:

- I - exigir caução, fiança bancária ou contratação de seguro-garantia com cobertura para verbas rescisórias inadimplidas;
- II - condicionar o pagamento à comprovação de quitação das obrigações trabalhistas vencidas relativas ao contrato;
- III - efetuar o depósito de valores em conta vinculada;
- IV - em caso de inadimplemento, efetuar diretamente o pagamento das verbas trabalhistas, que serão deduzidas do pagamento devido ao contratado;
- V - estabelecer que os valores destinados a férias, a décimo terceiro salário, a ausências legais e a verbas rescisórias dos empregados do contratado que participarem da execução dos serviços contratados serão pagos pelo contratante ao contratado somente na ocorrência do fato gerador.

Observa-se que as medidas de controle mencionadas acima buscam assegurar a capacidade de fiscalização da administração pública sobre a execução dos contratos de locação de mão de obra no intuito de isentar os entes estatais em eventuais ações judiciais por descumprimento das obrigações trabalhistas e previdenciárias por parte da empresa terceirizada em relação a seus colaboradores.

2.4 Gestão de Riscos, Controle e Fiscalização Contratual

A formalização de contratos na administração pública, em regra, exige a observância de procedimento licitatório nos moldes da legislação vigente. No momento atual é caracterizado pela transição entre duas principais normas que regem o regime de contratações no serviço público brasileiro que se trata da antiga lei 8666/92 e a nova lei de licitações

14133/2021. No caso da primeira existe apenas as formas básicas de fiscalização geral para os contratos administrativos sendo que somente a partir da lei 14133/2021 que se passou a contar com controles específicos para contratos de terceirização de serviços. Apesar disso, parte da administração pública já vinha adotando procedimentos adicionais para a realização da fiscalização e controle dessas atividades com o intuito de se proteger de ações de caráter regressivo, especificamente nos contratos de terceirização de mão de obra direta com dedicação exclusiva (FREITAS; MALDONADO, 2013; LIMA, 2017; GUIMARÃES; SOARES, 2021).

Em meio ao cenário de generalização da terceirização nos serviços públicos e a real possibilidade de responsabilização subsidiária/solidária da Administração Pública ficou evidenciado os riscos para o erário público. Com isso, entes públicos viram a necessidade de adoção de procedimentos de gestão de riscos que pudessem mitigar essas ameaças e buscar a elisão da administração pública na contratação de mão de obra terceirizada. Assim, foram criados instrumentos de controles administrativos como a CV e o FG. Portanto, “as metodologias do Pagamento por Fato Gerador (FG) e da Conta Vinculada (CV), presentes na IN nº 05/2017/MP, são meios pelos quais a Administração Pública objetiva reduzir os riscos trabalhistas e previdenciários” (GUIMARÃES; SOARES; SANTOS, 2021, p.06).

Instrumentos como a Conta Vinculada e o Pagamento por Fato Gerador representam, dentre outros, mecanismos de controle contratual criados para promover a mitigação dos riscos na contratação de mão de obra direta de dedicação exclusiva nas entidades públicas e para servir como objeto de elisão da responsabilização solidária e subsidiária da administração pública tendo em vista que, em casos de inadimplementos pela contratada, a entidade contratante precisa demonstrar que promoveu a efetiva fiscalização da execução contratual (LIMA, 2017; FERREIRA; MENDES, 2020; GUIMARÃES; SOARES, 2021).

No campo legal, até meados de 2021, esses dois artifícios de controle seja a conta vinculada como o pagamento pelo fato gerador não estavam contemplados em lei formal mas somente previstos em regulamentações administrativas (materiais) elaboradas pela administração pública com intuito de garantir o cumprimento das obrigações trabalhistas e previdenciárias pelas empresas contratadas bem como para assegurar a preservação do patrimônio público em vistas de eventuais ações judiciais por responsabilização solidária/subsidiária. Muitos dos questionamentos sobre a legalidade da CV e do FG ocorriam devido à sua origem normativa, fato sanado com a publicação da lei 14133/2021.

A diferença entre legislação formal e material é explicado por Mader (2019) da seguinte forma:

O nível normativo das regras de direito pode variar: nível da Constituição, da lei ou do decreto. Em função da posição das regras na hierarquia normativa, distingue-se entre legislação formal e legislação material. A primeira inclui as regras de direito que figuram em uma determinada lei, quer dizer, em um ato sujeito a referendo; a segunda inclui os decretos editados pelo Parlamento, pelo governo ou pela Administração Pública. Do ponto de vista quantitativo, a legislação material tem preponderância indiscutível sobre a legislação formal, mas, do ponto de vista qualitativo, esta última é bem mais importante porque, segundo o artigo 164, alínea "1", da Constituição Federal, todas as regras de direito importantes e fundamentais devem em princípio ser editadas sob a forma de lei... (MADER, 2019, p.02)

Nesse contexto, importa mencionar que a administração pública do poder executivo federal e o poder judiciário em âmbito nacional adotaram esses mecanismos de gestão de riscos nos contratos de mão de obra terceirizada com dedicação exclusiva, Conta Vinculada (CV) e o Pagamento por Fato Gerador (FG), como uma forma de controle financeiro e contábil nos referidos contratos. Dessa forma, “esses institutos fomentam maior atenção quanto a sua gestão financeira, no intuito de cumprir as demandas contratuais e evitar prejuízos, além de cumprir as obrigações trabalhistas e previdenciárias com o pessoal terceirizado” (GUIMARÃES; SOARES, 2021, p.02).

2.4.1 Conta-Depósito Vinculada

A Conta Vinculada (CV) aos contratos de terceirização de mão de obra de dedicação exclusiva surgiu em decorrência da necessidade de proteção do patrimônio público e garantia dos direitos dos trabalhadores terceirizados. Em 8 de agosto de 2008, de forma pioneira e perante a premência de ações para a mitigação dos riscos de responsabilização solidária e subsidiária da Administração Pública, o Conselho Nacional de Justiça editou a IN nº 1/2008 que dispunha sobre a provisão dos direitos trabalhistas, sendo aplicável apenas às contratações do CNJ.

Na sequência, em 15 de outubro de 2009, a Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação – SLTI, órgão integrante ao então Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MPOG, alterou a IN nº 2/2008 com a inclusão da conta vinculada para a quitação de obrigações trabalhistas por meio da Instrução Normativa SLTI nº 3, de 15.10.2009. Logo após, em 10 de novembro de 2009, o CNJ publicou a Resolução nº 98 que criava o mecanismo da conta corrente vinculada – bloqueada para movimentação, aplicando-se a todos os órgãos do Poder Judiciário Nacional (exceto STF), tendo como objetivo a preservação dos órgãos do Poder Judiciário de eventuais ações trabalhistas.

Importa mencionar que a criação e a utilização da CV surgiram da preocupação da administração pública com a proteção do erário público em casos de ocorrência de ações judiciais buscando a responsabilização solidária e subsidiária. Porém, a CV gerou discordâncias entre órgãos da própria Administração Federal e de controles, principalmente com a obrigatoriedade da utilização do referido instrumento. Órgão, como a Advocacia Geral da União (AGU), defende e patrocina a sua criação, por outro lado, instituições como o Tribunal de Contas da União (TCU) se posiciona contra, de forma reiterada, sugerindo a sua extinção. No entendimento do TCU, a CV é uma exigência onerosa para a empresa e alega também que se trataria de uma interferência direta na administração da empresa terceirizada (LOPES, 2018).

O posicionamento do Tribunal de Contas da União foi materializado por intermédio do Acórdão TCU nº 1.214/2013 que trouxe a não recomendação de utilização da conta vinculada alegando dentre as razões a obediência às boas práticas de gestão no serviço público e observância aos princípios da atividade de controle que prega que os custos de controlar não podem superar os benefícios deles obtidos. Dessa forma, não seria vantajoso para a administração pública o uso da conta vinculada, tendo em vista que esta onerar demasiadamente o contrato além de ser ilegal por não ter previsão na lei de licitações nº 8666/92.

Entretanto, a Advocacia-Geral da União (AGU), em manifestação através do Parecer nº73/2013/DECOR/CGU/AGU, publicado em 10/12/2013, posicionou-se de forma contrária ao entendimento do TCU, classificando como essencial a previsão, de forma expressa, da conta vinculada nos editais e contratos acerca da prestação de mão de obra terceirizada. A AGU considerou que CV era um instrumento de controle contratual lícito e idôneo, pois não se tratava de um fundo de reserva, e assim poderia contribuir para elisão de responsabilidade subsidiária no plano da administração pública federal.

A CV foi instituída em caráter obrigatório na administração federal no âmbito da União com a promulgação da Instrução Normativa nº 6 de 2013 da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação (SLTI) que alterou a Instrução Normativa nº 2, de 30 de abril de 2008, e seus Anexos I, III, IV, V e VII e incluiu o Anexo VIII para garantia das obrigações previdenciárias/trabalhistas mediante depósito mensal de suas provisões (BRASIL, 2013). No caso do poder judiciário, o CNJ editou primeiramente a Resolução Nº 98 de 10/11/2009 sendo posteriormente substituída pela Resolução nº 169, de 31 de janeiro de 2013(alterada posteriormente pelas Resoluções CNJ nº183, de 24/10/2013 e nº 248, de 24/5/2018) que decidiu pela sua obrigatoriedade nas entidades sob sua jurisdição.

Apesar de se tornar obrigatória no poder executivo federal e em todo poder judiciário nacional sob jurisdição do CNJ, a conta vinculada continuava enfrentando acionamentos administrativos e judiciais os quais questionavam desde o custo-benefício até a sua legalidade. Nesse contexto, no âmbito da administração pública federal do executivo, a Instrução Normativa nº 02/ 2008 foi revisada no ano de 2017 o que culminou com a edição de uma nova regulamentação para a contratação e fiscalização de serviços terceirizados na gestão pública, tratando de forma especial sobre os serviços de natureza continuada com mão de obra direta de dedicação exclusiva. Com isso, foi publicada a Instrução Normativa nº 5, de 26 de maio de 2017 que trouxe algumas alterações, mas manteve a compulsoriedade da adoção da conta vinculada sendo que, a partir de então, a utilização desta poderia ser substituída pelo Fato Gerador (LOPES,2018; CORREA, 2020; MENDES, 2020).

Por fim, a pacificação sobre o uso da conta vinculada no setor público parece ter sido alcançada com a publicação da lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021 que trouxe, dentre as novidades nas contratações públicas, a possibilidade de uso do instrumento da conta vinculada como uma das medidas de asseguaração do cumprimento das obrigações trabalhistas pelo respectivo contratado. Além disso, a referida legislação dispõe sobre a impenhorabilidade dos respectivos valores retidos, conforme § 4º art.121, lei 14.133/2021: “Os valores depositados na conta vinculada a que se refere o inciso III do § 3º deste artigo são absolutamente impenhoráveis.”

Importa mencionar que a nova lei de licitações e contratos tem aplicação em toda a administração pública direta incluindo os órgãos, autarquias e fundações públicas nas esferas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e abrange todos os poderes no desempenho de sua função administrativa. Ademais, ficou definido no art.142, lei 14.133/2021 o seguinte: “Disposição expressa no edital ou no contrato poderá prever pagamento em conta vinculada ou pagamento pela efetiva comprovação do fato gerador”. Dessa forma, o citado normativo deixa claro de que para o uso da conta vinculada existe a necessidade de que se conste a previsão no edital do certame.

No plano da administração pública estadual do Piauí, existe previsão por meio de instrumentos normativos nos poderes executivo e judiciário. No caso do executivo, o decreto Nº 14.483 de 26 de maio de 2011, que versa sobre a contratação de serviços pela Administração Pública estadual direta e indireta, traz, nos artigos 19 e 41, tanto a previsão de constar as rubricas no instrumento convocatórios como também a possibilidade de a administração pública pagar as verbas trabalhista diretamente em conta vinculada. No entanto, em se tratando do Tribunal de Justiça do Piauí (TJPI), apesar de pertencer à esfera estadual,

este, está obrigado a realizar a adoção do mecanismo da conta vinculada nos termos da Resolução nº 169, de 31 de janeiro de 2013, por ser uma corte judicial jurisdicionada pelo Conselho Nacional de Justiça. O TJPI, diante da necessidade de regulamentar a Resolução CNJ nº 169/2013 e suas alterações, promoveu a regulação da conta vinculada no âmbito do judiciário piauiense, inicialmente, por meio da Portaria nº 1.795, de 30 junho de 2016 e posteriormente procedeu a atualização de seus parâmetros através da Portaria nº 2845, de 24 de setembro de 2019 e recentemente por meio da Portaria (Presidência) Nº 781/2022 - PJPI/TJPI/PRESIDENCIA/SECGER, de 05 de abril de 2022.

A relevância para a criação desse instrumento de controle contratual foi justificada e ampliada se tornando, mais tarde, obrigatória na administração federal e no poder judiciário, principalmente, quando a jurisprudência majoritária passou a reconhecer a atribuição de responsabilização subsidiária/solidária às entidades do poder público nos casos de inadimplemento das empresas terceirizadas, após a ocorrência de diversos questionamentos judiciais (LOPES, 2018). O entendimento da jurisprudência majoritária é de que a Administração Pública tem a obrigação de demonstrar que promoveu a adequada fiscalização, ou seja, tem o ônus da prova quando for acusada. Nesse sentido, a implementação da gestão da conta vinculada aos contratos de terceirização de mão de obra tornou-se um instrumento de controle importantíssimo para fins de elisão de responsabilização solidária ou subsidiária pelo do poder público (MENDES, 2020).

A definição técnica da Conta-Depósito Vinculada por meio da Cartilha do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, dispõe o seguinte:

A nominada Conta-Depósito Vinculada — bloqueada para movimentação afigura-se como um instituto muito eficaz na prevenção de possíveis inadimplências/inobservâncias dos pagamentos das verbas trabalhistas, previdenciárias e de multas sobre o saldo do FGTS, por parte da empresa contratada pela Administração, haja vista que nesta conta são provisionados, ao longo da execução contratual, os valores para o pagamento de férias, adicional de férias, 13º (décimo terceiro) salário e verbas rescisórias (multas do FGTS) dos trabalhadores da contratada pela Administração, os quais serão liberados quando da sua ocorrência (BRASIL, 2018, p.06).

A Instrução Normativa nº 5 de 2017 em seu anexo I também traz uma conceituação para ao referido mecanismo de controle contábil/financeiro de mitigação de riscos:

[...] III - CONTA-DEPÓSITO VINCULADA – BLOQUEADA PARA MOVIMENTAÇÃO: conta aberta pela Administração em nome da empresa contratada, destinada exclusivamente ao pagamento de férias, 13º (décimo terceiro) salário e verbas rescisórias aos trabalhadores da contratada, não se constituindo em um fundo de reserva, utilizada na contratação de serviços com dedicação exclusiva de mão de obra (BRASIL, 2017, p.26).

Em resumo, a conta vinculada consiste em uma conta aberta em nome da empresa para receber as retenções mensais referentes às rubricas de 13º salário; Férias e 1/3 (um terço) constitucional; Multa sobre FGTS e contribuição social sobre o aviso prévio indenizado e sobre o aviso prévio trabalhado; Incidência do Submódulo 4.1 sobre férias, 1/3 (um terço) constitucional de férias e 13º (décimo terceiro) salário, sendo que esse o valor total desse percentual é aplicado sobre a remuneração por posto de trabalho (ACHE et al, 2014).

Nos Quadro 1 e 2, a seguir, são reportados os percentuais de retenção mensal que são calculados com base no valor da remuneração e na quantidade de postos de trabalho atrelados ao contrato de prestação de serviço terceirizado. Estes valores são retidos para depósito em conta vinculada aos contratos, mediante desconto do pagamento mensal da empresa terceirizada.

Quadro 1: Composição Percentual de Retenção Mensal Conta Vinculada

ITEM	Percentual (%)		
Salário Base + Adicionais (remuneração)	XXX		
I – 13º (décimo Terceiro) Salário (sobre remuneração)	8,33%		
II – Férias (sobre remuneração)	8,33%		
II – 1/3 Constitucional Férias (sobre a remuneração)	2,78%		
Subtotal (I + II + III)	19,44%		
IV – Incidência do Submódulo 4.1 ou 2.2 da Planilha de Custos e Formação de Preços atualizada, sobre férias, umterço constitucional de férias e 13º (décimo terceiro) salário	Variação do FAT/RAT		
	7,39%	7,60%	7,82%
V – Multa do FGTS (sobre remuneração ou contribuição social sobre aviso prévio indenizado e sobre o aviso prévio trabalhado)	4,30%		
ENCARGOS A CONTINGENCIAR (I + II + III + IV + V)	31,13%	31,34%	31,56%
Quantidade dos postos de trabalho	x		
Quantidade de profissionais por posto	x		
Total	XX	XX	XX

Fonte: Elaboração Própria

Quadro 2: Percentuais de Retenção Conforme Regime Tributação da Empresa

Percentuais para Contingenciamento de Encargos Trabalhistas serem aplicados sobre a Remuneração Para Todos os regimes de Tributação da Empresa Contratada.	
Título	VARIAÇÃO RAT AJUSTADO 0,50% A 6,00%

	Outros Regimes de Tributação		Optantes do SIMPLES		Optantes da Contribuição Previdenciária sobre a Receita Bruta	
	Mínimo	Máximo	Mínimo	Máximo	Mínimo	Máximo
SUBMÓDULO 4.1 – DA IN 02/2008 MPOG OU 2.2 IN 05/2017: FAT/RAT:	34,30% 0,50%	39,80% 6,00%	28,50% 0,50%	34,00% 6,00%	14,30% 0,50%	19,80% 6,00%
13º salário	8,33%	8,33%	8,33%	8,33%	8,33%	8,33%
Férias	8,33%	8,33%	8,33%	8,33%	8,33%	8,33%
1/3 Constitucional	2,78%	2,78%	2,78%	2,78%	2,78%	2,78%
Subtotal	19,44%	19,44%	19,44%	19,44%	19,44%	19,44%
Incidência do módulo 4.1(encargos previdenciários e FGTS e outras contribuições) sobre férias +1/3 e 13º salário	6,67%	7,74%	5,54%	6,61%	2,78%	3,85%
Multa do FGTS incidente sobre a remuneração, férias +1/3 e 13º salário	4,30%	4,30%	4,30%	4,30%	4,30%	4,30%
Encargos a contingenciar	30,41%	31,48%	29,28%	30,35%	26,52%	27,59%
Taxa da conta depósito vinculada						
Total a contingenciar						

Fonte: Adaptado do Anexo I da Instrução Normativa STJ/GDG n.13 de 27 de setembro de 2017.

Nos quadros 1 e 2, os percentuais são originados a partir do seguinte desenvolvimento: primeiramente, o percentual de contingenciamento mensal relativo ao 13º salário de 8,33% é originado do cálculo $(1/12 \cdot 100)$; o contingenciamento mensal relativo às férias também segue a mesma lógica $(1/12 \cdot 100)$; no que se refere ao $\frac{1}{3}$ (um terço) constitucional sobre férias 2,78% é equivalente a $(\frac{2,4}{3})$. Já em se tratando da incidência dos encargos previdenciários, o percentual fornecido no submódulo 4.1 ou 2.2 da Planilha de Custos e Formação de Preços, origina-se do Fator Acidentário de Prevenção (FAT) da empresa.

O Seguro Acidente de Trabalho (SAT), também chamado de Risco Ambientais do Trabalho (RAT), que é uma destas contribuições pagas mensalmente pelas empresas, garante uma reparação de cunho financeiro ao trabalhador, ou sua família, que sofreu algum acidente ou doença do trabalho. O SAT é uma alíquota sobre a remuneração mensal do empregado, podendo ser 1%, 2% ou até 3%. A diferença na alíquota é

baseada no grau de risco da atividade preponderante da empresa. O grau de risco da atividade é definido na Classificação Nacional das Atividades Econômicas (CNAE), disponível no site da Receita Federal[...]

O Fator Acidentário de Prevenção (FAT) é definido como um multiplicador da alíquota de 1%, 2% ou 3% correspondente ao enquadramento da empresa segundo o CNAE. Este multiplicador pode variar num intervalo fechado contínuo de 0,5 a 2,0. [...]

Simplificando, o FAP é um cálculo que modifica a tributação da empresa referente ao SAT. O objetivo da Previdência é fazer com que as empresas se comprometam em trabalhar efetivamente nas normas de segurança do trabalho, prevenindo acidentes ou doenças que venham a ocorrer com os trabalhadores. De uma forma geral o FAP é um sistema Bonus x Malus, o qual reduz a alíquota daquela empresa que apresenta melhora nas condições de trabalho, e aumenta a alíquota daquela empresa que não demonstra a mesma efetividade, ou seja, mantém ou aumenta o número de casos de acidentes. (BONELLA NETO, 2015, p.04)

Dessa forma, observa-se que os percentuais dos quadros 1 e 2 podem sofrer variação de acordo com o regime de tributação adotada pela empresa prestadora de serviço bem como pelo seu Fator Acidentário de Prevenção (FAT). Ademais, cabe ressaltar que a retenção mensal realizada pelo ente público está atrelada ao quantitativo de postos de trabalho ativos para cada contrato de locação de mão de obra e independe do valor que será pago para a empresa pelos seus serviços prestados. Assim, o desconto é realizado no pagamento mensal da empresa, mas a base de cálculo vem de fatores dos quantitativos de mão de obra assumidos no contrato.

2.4.1.1 Operacionalização Conta Vinculada

Importa mencionar que para a operacionalização da conta vinculada a instituição proponente precisa seguir algumas determinações essenciais trazidas pelas normas regulamentadoras seja a IN 05/2017 no executivo federal como Res 163/2013 no judiciário. Primeiramente, o ente público deve firmar um Termo de Cooperação Técnica (TCT) com uma instituição financeira (banco) na qual ocorrerá o processo de provisionamento e liberação dos recursos para o pagamento dos encargos trabalhistas. O modelo de termo de cooperação técnica está previsto no Subitem 1.2 do Anexo VII da Instrução Normativa nº 2, de 2008 e, posteriormente, no anexo XII-A da IN 05/2017. Uma segunda etapa ou requisito é a necessidade que se conste a previsão de uso da CV nos editais e minutas de contratos envolvendo contratação de serviços terceirizados de natureza contínua e mão de obra direta de dedicação exclusiva.

I – previsão de que será aberta pela Administração, em nome do Prestador do Serviço em instituição bancária oficial e/ou privada de conta-depósito vinculada – bloqueada para movimentação, com a finalidade de abrigar depósitos, conforme disposto no Anexo VII da Instrução Normativa nº 02/2008;

II - previsão de provisionamento dos depósitos das seguintes verbas trabalhistas, a que se refere o Anexo II da IN nº 2, de 2008: [...]

III – previsão, de que o desbloqueio e movimentação, será autorizado exclusivamente pelo órgão contratante para pagamento das verbas trabalhistas indicadas no Inciso II;

IV – previsão de que os valores referentes às provisões de encargos trabalhistas mencionados no item 1.1.1 do Anexo VII da Instrução Normativa 02/2008, depositados em Conta-depósito Vinculada - bloqueada para movimentação deixarão de compor o valor mensal a ser pago diretamente à empresa;

V - Os editais deverão conter expressamente as regras previstas no Anexo VII, da IN 2/2008 e um documento de autorização para a criação da conta depósito vinculada-bloqueada para movimentação, que deverá ser assinado pela contratada, nos termos do art. 19-A desta Instrução Normativa;

VI - Os editais deverão informar aos proponentes que, em caso de cobrança de tarifa bancária para operacionalização da conta-depósito vinculada - bloqueada para movimentação, os recursos atinentes a essas despesas serão debitados dos valores depositados, podendo os mesmos ser previstos na proposta da contratada;(ACHE et AL,2014, p.10).

Após, celebrado a contratação da empresa prestadora de serviços vencedora do procedimento licitatório, o ente público deverá iniciar o procedimento para abertura da conta vinculada ao contrato. Assim, se faz o envio de ofício ao banco com a solicitação de abertura de Conta-Depósito Vinculada – Bloqueada para Movimentação, em titularidade da empresa. Na sequência, a empresa contratada será comunicada para comparecer à agência bancária para realizar a assinatura do contrato de abertura da conta-depósito vinculada – bloqueada para movimentação, conforme Termo de Cooperação Técnica (ACHE et al, 2014).

Na sequência, o banco enviará correspondência ao órgão público informando o número da conta, disponibilidade para efetuar depósitos e demais informações relevantes, inclusive caso haja impossibilidade de abertura da conta e respectivos motivos. Por fim, o órgão público comunica por meio de ofício a empresa contratada sobre a efetivação da abertura da conta e solicitando seu comparecimento na agência bancária dentro do prazo de prazo de 20 (vinte) dias corridos para apresentar documentação requerida pelo banco e autorizar o acesso irrestrito da entidade pública à referida conta permitindo verificação de saldos, extratos, movimentações, aplicações dentre outras operações (ACHE et al, 2014).

Em suma, após a formalização do TCT com a instituição financeira, a celebração de instrumento contratual ou aditivação dos contratos vigentes, e abertura das respectivas contas para cada contrato a instituição pública estará apta (e deverá) a fazer as retenções mensais a cada pagamento realizado à empresa contratada. A movimentação e resgate dos valores acontece por meio de ofício enviado ao banco pela administração pública após análise do pedido da empresa prestadora de serviço à entidade pública e constatado a comprovação de quitação das verbas trabalhistas de empregados atrelados ao respectivo contrato.

2.4.2 Pagamento por Fato Gerador

A criação do mecanismo de controle do Pagamento por Fato Gerador é, de certa forma, recente. Até o ano de 2017 só havia a previsão de uso da Conta Vinculada a partir da Instrução Normativa nº 5/2017 elaborada pela Secretaria de Gestão do então Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão houve a introdução do Pagamento por Fato Gerador (FG). Com a IN 05/2017 passou a ser obrigatória no plano da Administração Pública Federal a opção pela utilização da CV ou do Pagamento por Fato Gerador, não sendo admitida a adoção simultânea dos dois mecanismos. Ademais, existe a necessidade de observância e avaliação do melhor custo/benefício para a gestão pública (MENDES, 2020; GUIMARÃES; SOARES, 2021).

Atualmente, apesar de constar na nova lei de licitações e contratos que tem abrangência nacional, a previsão de controle pelo Fato Gerador está regulamentada apenas no âmbito do poder executivo federal. Isso acontece porque esse instrumento, além de sua disposição no art. 18, §2º, da IN nº 5/2017, também está contemplado na administração do executivo federal pelo art. 8º, V, do Decreto nº 9.507/2018. A IN nº 5/2017 traz a seguinte definição em seu anexo I “XIV - PAGAMENTO PELO FATO GERADOR: situação de fato ou conjunto de fatos, prevista na lei ou contrato, necessária e suficiente a sua materialização, que gera obrigação de pagamento do contratante à contratada” (Brasil, 2017, Anexo I).

Não obstante sua previsão para administração pública federal, alguns autores ressaltam que esse instrumento ainda é pouco utilizado e tentam explicar as razões para seu baixo uso. Assim, são apontadas várias causas desde sua complexidade até o fato de ainda ser um instrumento recente. Mendes (2020, p.104) destaca a complexidade e os altos custos de controle “uma vez que exige o controle sistemático de várias ocorrências futuras e incertas (ex.: licenças maternidade e paternidade, ausência por acidente de trabalho, auxílio-doença e outras ausências legais)”. Já segundo pesquisa realizada por Corrêa (2020) em três instituições (dois hospitais e uma universidade pública) a opção pelo uso do FG não foi sequer avaliada. Por fim, os autores Guimaraes, Soares e Santos (2021) ressaltam que pelo fato de o FG considerar apenas os custos efetivamente executados pode ocorrer a subestimação dos valores de desembolsos futuros por parte da administração pública fazendo com que haja uma maior possibilidade de prejuízo ao erário tendo em vista as incertezas dos fatos posteriores.

2.5 Breve Revisão da Literatura Empírica Correlata

A revisão da literatura constitui procedimento basilar no processo de elaboração de uma redação científica. Essa técnica possibilita, ao pesquisador, maior compreensão e proximidade com o problema estudado, principalmente, porque, através da realização prévia de uma revisão literária, é possível conhecer os aspectos mais relevantes sobre a temática pesquisada, tais como: textos, autores, teorias, modelos, metodologias dentre outros. Assim, o pesquisador adquire conhecimento mais amplo e aprofundado sobre o tema, o que pode impactar em decisões mais coerentes sobre os rumos da pesquisa em desenvolvimento (ECHER, 2001; FERENHOF; FERNANDES, 2016).

Considerando que o instrumento da conta vinculada aplicada aos contratos de mão de obra terceirizada de dedicação exclusiva surgiu no final da primeira década do século XI, e que se trata de assunto recente, se fez coerente a realização de uma revisão literária sem um recorte temporal restrito, no intuito de se englobar o máximo de produções científicas relacionadas ao tema. Além disso, por ser uma política pública de natureza técnica do tipo regulatória relacionada às orientações, decretos, portarias e demais procedimentos burocráticos (SOUZA, 2006), observa-se como essencial a análise ampla de tipos variados de documentos que abordam o tema.

Assim, com o objetivo de entender o contexto de desenvolvimento dos estudos sobre a conta vinculada ou outro instrumento de mitigação de riscos de características semelhante a esta, foi realizado um estudo teórico-empírico por meio de um levantamento sistemático documental nos acervos dos portais eletrônicos: Portal de Periódicos CAPES, Google Acadêmico, Scientific Electronic Library Online (SciELO) e Scientific Periodicals Electronic Library (SPELL), sem definição de intervalo de tempo específico. Para isso, utilizou-se uma sequência com os seguintes passos: (i) definição dos descritores de busca; (ii) realização de busca na base de dados; (iii) filtragem e seleção das publicações; e (iv) análise e consolidação dos periódicos encontrados.

Primeiramente, foi realizada a busca nas bases de dados definidas e para isso utilizou-se os descritores “Controle”, “Conta Vinculada”, “Conta Depósito-Vinculada”, “Pagamento Por Fato Gerador” associando-se aos descritores “terceirização”, “locação de mão de obra”, “setor público” e “administração pública”. Os respectivos termos padronizados foram aninhados e agregados, internamente pelo conectivo “OR” e externamente pelo conectivo “AND”, tendo em vista a necessidade de flexibilizar e ampliar os resultados da pesquisa que estejam relacionados com a temática pesquisada.

Em seguida, ocorreu a filtragem e seleção dos dados obtidos preliminarmente. Nessa etapa, foram utilizados critérios adicionais de inclusão e exclusão de forma a promover a

seleção e escolha dos estudos alinhados ao objetivo do estudo e realizar a rejeição daqueles textos não enquadrados nos critérios da pesquisa. Dessa forma, o quadro abaixo apresenta as principais especificações para a realização dos filtros que possibilitam o descarte dos trabalhos não condizentes com o objetivo do estudo.

Quadro 3: Critérios de aceitação e rejeição

Inclusão
Estudos que tratam de controle na terceirização de serviços
Estudos relacionados ao setor público / administração pública / gestão pública
Estudos sobre Contratos de locação de mão de obra direta c/ dedicação exclusiva
Estudos que abordam instrumento de controle e mitigação de riscos
Estudos que abordam Conta Vinculada ou Fato Gerador
Estudos que abordam o contexto do Brasil
Exclusão
Estudos que NÃO tratam de controle na terceirização de serviços
Estudos NÃO relacionados ao setor público / administração pública / gestão pública
Estudos que NÃO tratam de locação de mão de obra direta c/ dedicação exclusiva
Estudos que NÃO abordam instrumento de controle e mitigação de riscos
Estudos que NÃO abordam Conta Vinculada ou Fato Gerador
Estudos que NÃO abordam o contexto brasileiro

Fonte: Elaboração própria.

Na sequência, após a filtragem e seleção utilizando os critérios de exclusão e inclusão dispostos no Quadro acima, foram realizados os procedimentos de leitura do título, resumo, palavras-chave e referências do material selecionado, métodos com a respectiva análise dos principais achados. Em seguida, efetuou-se a análise dos achados das pesquisas em que se buscou atender os objetivos do presente estudo por meio dos retornos obtidos sobre a problemática inicialmente instituída.

No sentido de promover uma adequada organização das publicações selecionadas elaborou-se um esquema constituído por alguns dos principais elementos de estruturação textual. Assim, por meio do quadro, apresentado a seguir, são demonstrados o resumo detalhando o ano de publicação, título, autor, tipo e os principais resultados dos estudos encontrados acerca do objeto estudado. Dessa forma, é possível conhecer os principais aspectos abordados sobre a temática em estudos anteriores no meio acadêmico-científico.

Quadro 4: Aspectos dos estudos selecionados

ANO	TÍTULO	RESULTADOS	AUTORES	TIPO
2021	Gestão de riscos trabalhistas e previdenciários nos contratos de terceirização do setor público: estudo de caso em uma autarquia federal	Os resultados do estudo apontam para a pouca utilização do instrumento do Pagamento por Fato Gerador, dentre as unidades analisadas, bem como, o potencial dessas ferramentas na redução de riscos trabalhistas e previdenciários inerentes aos contratos de terceirização. Contudo, tais metodologias não são consideradas suficientes para solucionar os problemas de mitigação de riscos na instituição, sendo necessários avanços no setor para garantir maior eficiência.	GUIMARÃES; SOARES; SANTOS,2021	Artigo
2021	Reflexos da Adoção de Mecanismos de Gestão de Riscos Financeiros nas Empresas com Terceirização de Mão de Obra na Administração Pública	Os resultados do estudo apontam para a pouca utilização do FG, também, na direção da redução da disponibilidade de caixa, destacando-se a unanimidade de posicionamento dos participantes da pesquisa quanto a esse impacto na gestão financeira das empresas, Fica evidenciado que ainda são necessárias melhorias e aperfeiçoamentos nessas ferramentas de gestão de riscos, principalmente no que se refere às dificuldades de sua institucionalização, aos custos transacionais para a Administração Pública e as dificuldades financeiras como reflexos às empresas contratadas	GUIMARÃES; SOARES,2021	Artigo
2021	Proposta de desenvolvimento de software de conta vinculada	Propor um projeto de desenvolvimento de uma aplicação personalizada, utilizando a tecnologia da informação para auxiliar a Unir, Campus de Presidente Médici, no gerenciamento de Conta Vinculada, especificando as características mais relevantes do Software, levadas em consideração pelos gestores e fiscais de contrato, bem como analisar e documentar os requisitos necessários para o desenvolvimento do sistema	SANTOS NOBRE; BATISTA; GOMES; BRAGA; LIMA; FIGUEIREDO,2021	Artigo/Proposta projeto
2020	Contratos de Terceirização na Administração Pública: dinâmicas de utilização da conta vinculada no Tribunal Regional do Trabalho de Minas Gerais	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.	MENDES; FERREIRA,2021	Artigo

2020	Subsídios para gestão de riscos em terceirização: estatísticas de contratos federais	Desde que a conta vinculada foi implantada e se tornou obrigatória, o cenário de riscos se alterou profundamente, seja pela Reforma Trabalhista, seja pela jurisprudência do STF, seja, sobretudo, pelos efeitos do Acórdão 1214/13. E isso merece, mais ainda do que merecia antes, estudo de custos e benefícios para avaliar a pertinência de sua adoção. Em alternativa aos controles caros de retenção de pagamentos ou ressarcimentos para toda e qualquer verba provisionada, de todo e qualquer trabalhador, de toda e qualquer empresa, é possível imaginar cenário em que, primeiro, desenha-se um planejamento adequado da solução, com consulta apropriada das condições de mercado e da modelagem mais vantajosa, em especial em termos de agregação, integração e centralização de demandas, assim como de prazos contratuais, de início e de eventuais prorrogações	SANTOS; CHIOATO, 2020	Artigo
2020	Terceirização De Serviços Na Administração Pública: uma análise da conta vinculada no âmbito do Tribunal Regional do Trabalho da 3ª Região	Os resultados apontaram que a conta vinculada exige a adequação da estrutura organizacional e a capacitação dos recursos humanos para atender suas exigências. Ademais, os esforços ficam divididos entre a fiscalização da execução do objeto contratual e a fiscalização das obrigações trabalhistas. No entanto, registrou-se que a utilização da conta vinculada não é inadequada em todas as situações. Confirmou-se que a ferramenta é benéfica ao menos para os trabalhadores. Assim, concluiu-se que a operacionalização da conta vinculada deve ser organizada de modo a maximizar seus benefícios e reduzir seus custos. Caso contrário, a atual tendência de expansão da terceirização, com o intuito de tornar mais eficiente a atuação administrativa, fica prejudicada pelo ônus do seu acompanhamento contratual.	MENDES, (2020)	Dissertação
2020	Estudo sobre a legalidade da adoção da conta vinculada em contratos de serviços terceirizados	Discorre sobre a legalidade da adoção da conta vinculada, no âmbito dos contratos de serviços terceirizados, sob a análise do princípio da legalidade preceituado no artigo 5º, inciso II, da Constituição Federal., Adoção da conta vinculada como uma nova forma de garantia, não prevista em lei, com vistas à proteção aos trabalhadores. Assim, à luz dessa pesquisa, uma vez instituída por uma norma infralegal, resultado de um ato normativo derivado, a IN 05/2017, não poderia, por regra geral, criar obrigações aos particulares, sob pena de grave violação ao princípio da legalidade.	GRINTZOS, 2020	TCC

2020	Construção de processos a partir de normas externas: Um estudo realizado no setor de gestão de contratos terceirizados de serviços contínuos de uma IFES	A consolidação da proposta se deu via análise e ajustes a partir da sua aplicação no processo de gestão da Conta-Depósito Vinculada na área de gestão de serviços terceirizados de uma instituição pública. Os objetivos da pesquisa foram atendidos e a sistemática desenvolvida poderá beneficiar outros processos na área pública, pois as mudanças constantes na legislação criam e alteram processos.	CORRÊA,2020	Dissertação
2019	Gestão da Conta Vinculada, Teoria do Stakeholder e Performance Prism Aplicados aos Contratos de Terceirização Estudo de Caso na Universidade Federal de Goiás	Os resultados, de forma geral, mostraram que a gestão da conta vinculada tem trazido benefícios tanto à UFG quanto aos seus stakeholders, principalmente no que se refere à maior segurança jurídica e redução nos ajuizamentos. Também mostraram a necessidade de ações que melhorem as capacidades disponibilizadas, especialmente o perfil de gestores e fiscais escolhidos e a estrutura dedicada à gestão e fiscalização dos contratos.	JÚNIOR; LOPES,2019	Artigo
2019	Terceirização na administração pública: a fiscalização como dever jurídico do poder público contratante	Constata-se que a responsabilidade subsidiária depende de comprovação inequívoca de falha na fiscalização contratual. No entanto, defende-se que a fiscalização, além de apta a elidir a responsabilidade da Administração Pública, não deve onerar excessivamente a opção pela terceirização. Assim, o trabalho culmina com a conclusão de que o dever de fiscalização pressupõe a manutenção de rigoroso controle, consagrando a função socioambiental do contrato administrativo, ao promover a valorização social do trabalho e a dignidade da pessoa humana.	MENDES;2019	Artigo
2019	Gestão e fiscalização de contratos de serviços de terceirização de mão de obra: análise do caso do instituto federal do piauí (2013 - 2017)	Quanto à atuação do IFPI na gestão e fiscalização de contratos, concluiu-se que está boa, mas que existem alguns gargalos que precisam ser solucionados. Nesse sentido, foram sugeridas algumas medidas para aperfeiçoar sobremaneira as atividades de gestão e fiscalização dos contratos de terceirização, tornando mais eficientes e eficazes os serviços prestados sob o regime da terceirização.	MEIRELES, 2019	Dissertação

	Gestão de contratos e os mecanismos de controle na terceirização de mão de obra: estudo de caso no iam/fiocruz/pe	Os resultados indicam que os mecanismos de controle utilizados na gestão de contratos de mão de obra terceirizada, operacionalizados mediante a fiscalização, não resguardam o Instituto Aggeu Magalhães da Fundação Oswaldo Cruz de Pernambuco de uma responsabilização subsidiária, necessitando assim da criação de uma equipe para realização da fiscalização administrativa de todos os contratos de terceirização.	NEVES,2018	Dissertação
2018	Proposta de modelo para avaliação da gestão da conta vinculada de contratos de terceirização em ifes, baseada na teoria do stakeholder e no performanceprism : um estudo de caso	Os resultados, de forma geral, apontaram que a gestão da conta vinculada tem trazido benefícios tanto à UFG, quanto aos seus stakeholders, principalmente quanto às sensações de maior segurança jurídica e redução nos ajuizamentos, porém, mostraram a necessidade de ações que melhorem as capacidades disponibilizadas.	LOPES, 2018	Dissertação
2018	Uma análise sobre aspectos da gestão e fiscalização de contratos de terceirização de mão de obra da ufpi	Concluiu-se que: a UFPI implantou um sistema de gerenciamento de contratos que está em constante processo de melhoria; as prorrogações de vigência dos contratos são regra, prezando pelo princípio da economicidade; 85% dos contratos são oriundos de pregão eletrônico; os postos de trabalho contratados estão de acordo com o que prevê as legislações, exceto o cargo de auxiliar de biblioteca, que pode ser nomeado para provimento efetivo; 29 tipos de infrações foram cometidas, as quais resultaram em multa, advertência e suspensão temporária, sendo a multa a que mais ocorreu. Tais infrações foram identificadas pelos fiscais e por coordenadores, chefes, diretores e GECON.	SANTOS,2018	Dissertação
2017	Gestão e fiscalização de contratos de terceirização de mão de obra: o caso da universidade federal de juiz de fora em um estudo comparativo	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	MANNARINO,2017	Dissertação

		de ações judiciais que culminam na corresponsabilização da Universidade (in casu) por questões trabalhistas relacionadas a esses funcionários terceirizados, o que tem gerado prejuízos financeiros relevantes para a instituição.		
2016	A instituição da conta vinculada como meio de garantir o contrato público e sua ilegalidade em decorrência da forma utilizada.	A instituição da conta vinculada aos contratos públicos federais com dedicação de mão de obra exclusiva, introduzida pelo acréscimo do Art. 19-A da IN 02/2008 é uma obrigação imposta ao contratado por um meio ilegal, haja vista a referida instrução normativa estar limitada aos ditames da lei 8.666/93 e, não permitida pelo ordenamento jurídico a criar obrigações ao particular. Neste aspecto, incumbe-nos demonstrar que já existe no ordenamento pátrio meio idôneo para garantir o contrato público, bem como outras formas de prevenir a Administração Pública de eventuais prejuízos ao erário	KOBI, 2016	Artigo

Fonte: Elaboração Própria.

Conforme pode ser observado no Quadro 4, os estudos têm, de uma forma geral, sinalizado, apesar das críticas quanto à legalidade e onerosidade, que o uso da conta vinculada se apresenta como um mecanismo de controle relevante diante da necessidade de mitigação de riscos nos contratos de terceirização de mão de obra no setor público. Observa-se também, que o tema ainda é pouco explorado e os raros estudos encontrados são, na sua maioria, recentes. Além disso, verificou-se que em duas ocasiões uma única pesquisa deu origem a mais de um artigo publicado que pode demonstrar a escassez de estudos relacionados à temática.

Cabe destacar que muitos dos estudos apenas citam e fazem referência sobre a existência da conta vinculada não tratando especificamente desse instrumento de controle de maneira aprofundada. Lima (2017) destacou a inadimplência das empresas prestadoras de serviços no que se refere às obrigações trabalhistas como o maior problema nos contratos de locação de mão de obra na Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN). De forma similar, Freitas e Maldonado (2013) indicaram a mesma causa (inadimplência das empresas) para os problemas de execução que prejudicam efetivamente os usuários (cidadãos) em estudo aplicado na Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz). Nessa mesma perspectiva, Freitas (2011) já havia verificado que a insolvência das empresas terceirizadas causava transtornos e penalizava trabalhadores e usuários dos serviços na administração pública. Assim, devido aos diversos problemas na execução dos contratos de terceirização, muitos autores destacam a necessidade da implementação de controles nesses contratos.

Importa mencionar que alguns autores buscam demonstrar os problemas, desde a legalidade a onerosidade, na implantação de controles como FG e CV pela administração pública seja por meio de revisão teórica como também por intermédio de pesquisas de campo. No ponto de vista de Kobi (2016) e Grintzos (2020), defendido através de argumentação teórica, a criação da conta vinculada trata-se de um mecanismo ilegal tendo em vista que uma instrução normativa não poderia se sobrepor a lei de licitações. Já para Santos e Chioato (2020), mecanismo como CV e FG leva ao desvirtuamento do conceito de terceirização no serviço público haja vista a alta onerosidade em se optar pelo uso desses instrumentos. Na mesma linha, Guimaraes, Soares e Santos (2021) apontaram que mecanismos como FG e CV são insuficientes para a mitigação de riscos da administração pública e defendem maior aumento da eficiência destes. Por sua vez, Mendes e Ferreira (2020), apesar de concordarem que a CV pode ser onerosa, afirmam que isso não ocorre em todos os casos sendo necessário que ocorra uma análise e adequação do instrumento para que haja redução dos custos e maximização dos benefícios.

Observou-se que estudos realizados em instituições públicas que já implantaram controles por meio da conta vinculada demonstraram que, de forma geral, a utilização desse instrumento de controle tem trazido benefícios para administração pública, porém ainda precisa de alguns ajustes. Nesse sentido, Lopes (2018) constata que o uso da CV trouxe benefícios às partes interessadas, especialmente, na perspectiva da UFG e dos empregados no que diz respeito à sensação de segurança em relação aos acionamentos judiciais, apesar disso, o pesquisador também ressalta a necessidade de melhorias. Num fluxo similar, Meireles (2019) concluiu como boa a utilização da conta-depósito vinculada na fiscalização dos contratos de terceirização de mão de obra no Instituto Federal do Piauí (IFPI), mas destacou a existência de gargalos e fez sugestões para melhorias que tragam mais eficiência e eficácia na gestão dos contratos.

Em outro segmento, algumas pesquisas não encontraram instrumentos controle e mitigação de riscos que fizessem uso de CV e FG e, além disso, verificaram que a fiscalização realizada pelos fiscais e setor de gestão de contratos era falha e muitas vezes afetava a execução das atividades de locação de mão de obra. Nessa perspectiva, Mannarino (2017) verificou problemas na gestão e fiscalização de contratos de prestação de serviços terceirizado desde a falta de fiscalização até a precarização das relações de trabalho pelo descumprimento das obrigações trabalhistas por parte das empresas contratadas o que levou ao aumento de acionamentos à justiça e a consequente responsabilização da Universidade de Juiz de Fora (UFJF). Resultados semelhantes foram obtidos por Neves (2018), no Instituto Aggeu Magalhães da Fundação Oswaldo Cruz de Pernambuco, em que concluiu que os instrumentos de fiscalização e controle usados por fiscais e equipe de gestão de contratos não resguardam a instituição pública em casos de ajuizamento de ações que tratem de responsabilização solidária/subsidiária.

Ainda no panorama das instituições que não implementaram controle de mitigação de riscos, Santos (2018) realizou pesquisa na Universidade Federal do Piauí (UFPI) na qual constatou que a instituição adota procedimento de fiscalização por meio de rito específico e, além disso, identificou que infração mais recorrente relatava tratava-se do atraso de salários e benefícios aos trabalhadores. A pesquisa também confirmou que a rescisão unilateral do contrato era a principal penalidade aplicada. Porém, não ficou demonstrado como se dá o ressarcimento dos trabalhadores terceirizados que foram prejudicados.

Analisando, sob uma perspectiva diferente, a implementação de mecanismos de controle e mitigação de risco em contratos de terceirização de mão de obra no setor público, Guimarães e Soares (2021) promoveram estudo com o objetivo de verificar os impactos

desses instrumentos na gestão financeira das empresas que prestam serviços de locação de mão de obra para a administração pública. Nesse estudo realizado com gerentes administrativos, profissionais de finanças e sócios gestores das empresas ficou evidenciado que há um grande impacto na gestão financeira dessas empresas, inclusive com redução drástica de caixa, quando o setor público institui controle de mitigação de risco como fato gerador e a conta vinculada.

A partir dessa base teórica, foi possível perceber que apesar de os instrumentos de controle e mitigação de riscos nos contratos de locação de mão de obra, especificamente a conta vinculada, serem regulamentados de forma obrigatória na administração pública federal e no judiciário nacional ainda há muitos órgãos que não utilizam esses instrumentos, principalmente, no âmbito do executivo. Ademais, o que se constata é que existem muitas divergências de entendimento sobre o uso dessas ferramentas, tendo grande destaque para as críticas de ilegalidade, onerosidade e baixo custo/benefício.

3 MÉTODO E PROCEDIMENTOS DE PESQUISA

Este capítulo apresenta o método e os procedimentos utilizados para a coleta e análise dos dados, a fim de obter achados que possibilitem alcançar os objetivos propostos pela pesquisa.

O presente estudo teve como propósito analisar os reflexos, da adoção ou não, pela administração estadual do Piauí, dos instrumentos de controle e mitigação de riscos contratuais, especialmente a conta vinculada, no número de ajuizamento de ações junto a justiça do trabalho no aspecto de responsabilização solidária/subsidiária no que tange aos contratos de terceirização de mão de obra. Adicionalmente, buscou-se demonstrar o panorama de implantação da conta vinculada ou de outras formas de controle aplicados aos contratos de terceirização no setor público do estado do Piauí.

Para melhor entendimento do desenvolvimento da pesquisa, destaca-se a utilização de três classificações tipológicas, que são: quanto à abordagem do problema; quanto aos objetivos e quanto aos métodos de coleta e análise de dados.

Nesse sentido, utilizou-se uma abordagem mista com predominância do aspecto qualitativo. Isso se dá pela necessidade de aprofundamento do tema e a possibilidade de maior compreensão do fenômeno estudado ofertado por esse tipo de abordagem. Ademais, foram utilizados elementos quantitativos no decorrer do estudo principalmente no que se refere a descrição e quantificação dos dados coletados.

Em se tratando da classificação quanto aos objetivos, a pesquisa classifica-se como exploratória, pela necessidade de adquirir maior familiaridade com o contexto pesquisado e ao mesmo tempo descritiva por se tratar de um estudo que visa examinar e medir valores no intuito de identificar características que auxiliem na resolução do problema de pesquisa. Assim, consiste na “descrição das características de determinada população ou fenômeno” assim como no “estabelecimento de relações entre variáveis” (GIL, 2010 p.42).

Além disso, quanto aos procedimentos, o estudo contempla levantamento e análise documental. A pesquisa documental é caracterizada pela análise e estudo de dados que não passaram por tratamento científico e dessa forma pode propiciar a compreensão sobre um objeto podendo gerar novos conhecimentos sobre o mesmo (CECHINEL et al, 2016). Assim, por meio da análise documental, foi possível identificar dados não tratados cientificamente e promover as investigações necessárias para o atendimento do objeto da pesquisa.

Por fim, importa mencionar a utilização da técnica de análise de conteúdo (presença/ausência) de Bardin (2011) tendo em vista que consiste em uma técnica geralmente

usada para examinar a ocorrência de temas, conceitos, opiniões, ideias, entre outros, em um determinado conjunto de dados, além disso, também permite investigar a ausência de elementos o que possibilita a comparação de presença/ausência. Assim, “a análise toma em consideração a presença mas também a ausência (omissões «cegueira lógica») dos indicadores conforme os casos” (BARDIN, 2011, p.251). Dessa forma, essa abordagem pode revelar padrões, tendências ou variações nos dados, contribuindo para uma compreensão mais abrangente do conteúdo textual do escopo analisado.

3.1 Cenário da Pesquisa e Coleta de Dados

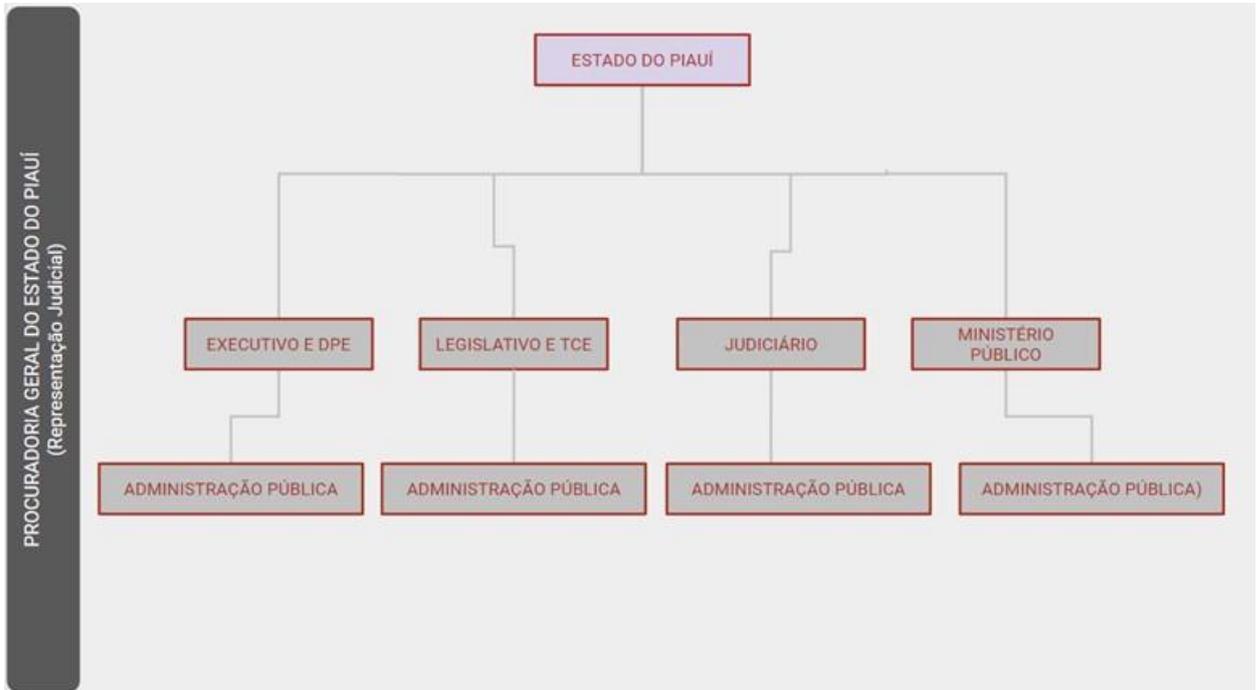
No que se refere aos procedimentos técnicos, visando traçar um modelo conceitual e operativo do estudo, como apresentada anteriormente, foi realizada uma pesquisa documental através da coleta dos dados secundários em sites de transparências de órgãos públicos bem como por meio da realização de consultas nos portais de acesso à informação nos termos da Lei de Acesso à Informação, Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Assim, a pesquisa documental ocorreu em três etapas: exploratória para identificação da conta vinculada; investigação sobre a evolução da terceirização; e, exame da quantidade de ações judiciais. Ressalta-se que, a última etapa (exame da quantidade de ações judiciais) ocorreu obrigatoriamente de forma subsequente à fase (exploratória) de levantamento dos dados sobre a identificação da conta vinculada considerando-se que o êxito dessa fase possibilita a comparação entre os entes públicos que usam a conta vinculada e aqueles que não utilizam o referido instrumento.

A primeira etapa (exploratória) da pesquisa consistiu em identificar a existência de mecanismos de controle contábil/financeiro e mitigação de riscos (Conta vinculada) nos contratos de locação de mão de obra por intermédio de levantamento documental realizado nos sítios eletrônicos, denominados portais da transparência, da administração estadual do Piauí que engloba os órgãos e entidades de todos os poderes públicos da esfera estadual. Nessa etapa, utilizou-se um intervalo expandido compreendendo desde o ano de 2010 até o final do ano de 2021 tendo em vista o caráter exploratório de maior familiarização com o tema estudado.

Importa mencionar que a definição do cenário da pesquisa de forma ampliada justificou-se pelo fato de que todos os acionamentos judiciais contra a administração pública do estado do Piauí são direcionados para a Procuradoria Geral do Estado - PGE/PI, que, por sua vez, fica responsável por fazer a representação judicial de todos os órgãos da

administração direta do estado dos poderes executivo, legislativo, judiciário, bem como daqueles equiparados como o ministério público e defensoria pública, conforme reportado na Figura 1:

Figura 1: Representação Jurídica do Estado do Piauí



Fonte: Elaboração própria

A definição do escopo da pesquisa, conforme demonstrado na figura 1, acima, também foi direcionada para facilitar a coleta dos dados orçamentários e financeiros na lei orçamentária anual – LOA, que são os responsáveis pela demonstração da evolução dos gastos com terceirização na administração do estado do Piauí. Observou-se que, nas LOAs do estado, as despesas vêm separadas por poderes da seguinte forma: executivo e defensoria pública; judiciário; legislativo composto pela assembleia legislativa e o tribunal de contas; e, ministério público.

Essa fase exploratória consistiu, especificamente, na busca e identificação da existência da conta vinculada nos contratos de prestação de serviços terceirizados de natureza contínua, nos órgãos da administração direta do estado do Piauí, tendo em vista já haver previsão legal no Executivo conforme previsto no Decreto estadual Nº 14.483 de 26 de maio de 2011 e no Judiciário em consonância a Resolução CNJ nº 169, de 31 de janeiro de 2013. Além disso, poderia haver a instituição da conta vinculada nos demais poderes por meio de regulamentação específica próprias.

Nesse sentido, foi realizado o levantamento dos contratos de terceirização de serviços verificando-se, de forma individualizada, a existência da conta vinculada no instrumento

contratual bem como se realizou pedido de informação à controladoria geral do estado (CGE-PI) a respeito dessa demanda. Os sítios eletrônicos acessados foram: <https://transparencia.pi.gov.br>; <https://transparencia.tjpi.jus.br>; <https://alepi.com.br/transparencia>; <https://www.tcepi.tc.br/transparencia>; <https://www.mppi.mp.br/internet/portal-da-transparencia>; e, <http://www.defensoria.pi.def.br/transparencia>. Além disso, utilizou-se dos diários oficiais para complementação das informações objeto de dúvidas ou se apresentavam insuficientes.

A segunda etapa foi caracterizada pela investigação do avanço da terceirização no serviço público piauiense por meio do exame da evolução da despesa orçamentária com locação de mão de obra no orçamento da administração pública. Nessa fase, a observação da evolução da terceirização de serviços na administração pública ocorreu por meio da apuração dos valores (dotação orçamentária), referente a rubrica 33.90.37 - Locação de Mão de Obra Direta, aprovados na Lei Orçamentária Anual do Estado do Piauí, disponibilizados no portal eletrônico da secretaria de planejamento do estado. Portanto, ressalta-se que essa variável possibilitou a análise do crescimento da terceirização de serviços conforme constatação da evolução da respectiva despesa. O recorte temporal nessa fase foi o mesmo utilizado na primeira etapa de 2010 até 2021.

A última etapa consistiu no exame do número de acionamentos à justiça contra a administração pública no estado do Piauí. Nesse sentido, foi realizado o levantamento do quantitativo de ações judiciais que tratam da responsabilização subsidiária/solidária em que figuram como parte a administração estadual do Piauí e seus órgãos. Por fim, foi realizada a comparação entre aqueles que usam integralmente a conta vinculada em relação àqueles órgãos que não utilizam esse instrumento de controle e mitigação de riscos de responsabilização solidária/subsidiária, em seus contratos de terceirização de serviços. Nessa fase, em razão da limitação de dados obtidos na primeira etapa utilizou-se um intervalo reduzido, de 2017 a 2021, para a realização da comparação entre os entes que usam e aqueles que não adotam a conta vinculada. Apesar disso, algumas informações, como o número de acionamentos judiciais, são apresentadas em período superior ao usado para realizar o cotejo.

No que tange ao exame do número de acionamentos à justiça contra o estado do Piauí, este ocorreu por meio de pedido de informação nos respectivos portais do Tribunal Superior do Trabalho (TST), Tribunal Regional do Trabalho da 22ª Região (TRT 22). Ademais, no intuito de individualizar os dados referentes ao tribunal de justiça, foi realizada consulta, por meio de pedido de informação, nesse caso através de e-mail, à Procuradoria Geral do Estado do Piauí (PGE-PI) e ao TJPI no portal eletrônico, acerca da existência de ações judiciais

envolvendo contrato de locação de mão de obra direta firmados pelo poder judiciário piauiense.

4 ANÁLISE DOS RESULTADOS

4.1 Resultados da Pesquisa Exploratória

Após a realização das buscas, por meio das consultas em portais de dados abertos (transparência) e pedidos de informação obteve-se um panorama sobre a evolução da terceirização de mão de obra na administração estadual do Piauí, foi possível verificar as instituições que utilizam instrumentos de controle e mitigação de riscos, especialmente representados pela conta-depósito vinculada.

A partir desse levantamento de dados constatou-se que o poder judiciário piauiense é o único a adotar, de maneira consolidada, o advento da conta vinculada como instrumento de controle e mitigação de riscos nos contratos de locação de mão de obra desde o ano de 2017. Sendo que, no período de janeiro de 2017 a dezembro de 2021, de 19 contratos de terceirização levantados, todos apresentaram a previsão da retenção de valores por meio da conta-depósito vinculada. Destaca-se que a formalização e inclusão de instrumento ocorreu em contratos novos e naqueles já vigentes por intermédio de aditivos.

Por outro lado, nas instituições da administração estadual do executivo, legislativo e ministério público e defensoria pública, não se encontrou a inclusão da conta-depósito vinculada na formalização dos contratos de locação de mão de obra e nem outros instrumentos de mitigação de riscos, à exceção de 02 (dois) registros verificados no Tribunal de Contas (TCE-PI). Destaca-se que se optou por desconsiderar esses registros isolados no TCE-PI tendo em vista a pouca representatividade no volume financeiro das contratações (cerca de R\$ 150.000 anuais), e também porque a ocorrência se deu no final do período analisado, não sendo possível uma observação adequada de suas implicações.

A verificação das informações ocorreu através da observação nos portais eletrônicos oficiais de transparência de cada poder sobre a existência da previsão formal da conta-depósito vinculada ou de outro tipo de instrumento com a possibilidade de retenção de valores para mitigação de riscos de inadimplemento contratual. Ademais, foi realizado pedido de informação à Controladoria Geral do Estado do Piauí (CGE-PI) que, em resposta ao pedido de informação Nº 02, informou não ter como responder se existia esse tipo de instrumento de controle nos órgãos da administração estadual.

Com base na pesquisa exploratória, foi estabelecido um quadro resumo, demonstrando um panorama de utilização da conta vinculada como instrumento de controle

contábil/financeiro na mitigação dos riscos relacionados à inadimplência na gestão dos contratos de locação de mão de obra direta na administração pública do estado do Piauí.

Quadro 5: Levantamento Conta Vinculada no Estado do Piauí

FORMALIZAÇÃO DA CONTA VINCULADA EM CONTRATOS DE TERCEIRIZAÇÃO DE SERVIÇOS COM NATUREZA CONTINUADA E DEDICAÇÃO EXCLUSIVA NA ADMINISTRAÇÃO DO ESTADO DO PIAUÍ					
PERÍODO	JUDICIÁRIO	EXECUTIVO	LEGISLATIVO		MINISTÉRIO PÚBLICO
			ALEPI	TCE	
2017	SIM	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO
2018	SIM	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO
2019	SIM	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO
2020	SIM	NÃO	NÃO	SIM	NÃO
2021	SIM	NÃO	NÃO	SIM	NÃO

Fonte: Elaboração própria

Conforme pode ser observado no quadro resumo acima, apesar de haver obrigatoriedade por meio da Resolução CNJ nº 169, de 31 de janeiro de 2013 e Portaria TJPI nº 1.795, de 30 junho de 2016, o judiciário somente passou a utilizar efetivamente conta vinculada a partir do ano de 2017. No mesmo sentido, observou-se, que no executivo, não foi instituída a prática a conta vinculada, apesar da existência de previsão legal (Lei Nº 14.483 de 26 de maio de 2011), sendo que o mesmo tipo de comportamento foi notado em relação ao Ministério Público Estadual (MPE-PI), que, por sua vez, não se verificou o uso do referido instrumento apesar da Recomendação nº 55, de 28 de março de 2017 do Conselho Nacional Do Ministério Público (CNMP) que dispôs sobre essa possibilidade de uso.

No caso do poder legislativo do Piauí, constatou-se uma situação de certa forma atípica quando se compara a assembleia legislativa com o tribunal de contas do estado, uma vez que não foi encontrado nenhum contrato de terceirização de mão de obra com a inclusão da conta vinculada na ALEPI. Por outro lado, em se tratando do TCE-PI, teve-se o início da adoção do citado instrumento de controle e mitigação de riscos por meio da retenção mensal de valores referentes às rubricas trabalhistas a partir do ano de 2020 em todos os contratos de terceirização de mão de obra com dedicação exclusiva.

Na Tabela 1, a seguir, reporta-se o levantamento dos contratos terceirização no TJPI com conta vinculada:

Tabela 1: Contratos de Terceirização no TJPI com Conta Vinculada

EMPRESA	CONTRATO
BELAZARTE	143.2018
BELAZARTE	94.2018
BELAZARTE	95.2018
BELAZARTE	96.2018
BELAZARTE	97.2018
BELAZARTE	98.2018
BELAZARTE	99.2018
BELAZARTE	34.2018
BRASÃO	109.2017
MUTUAL	52/2021
SERVFAZ	50/2020
SERVFAZ	86/2018
SERVFAZ	127/2017
SERVFAZ	145/2017
PR KELLY & CIA	55/2019
PODIUM	53/2015
PENIEL	46/2020
FUTURA	127/2021
GOLDEN SERV	64/2018

Fonte: Elaboração própria com base em dados obtidos no portal TJPI

Na tabela acima, está demonstrada a relação de contratos de terceirização (locação de mão de obra) no poder judiciário piauiense no período de 2017 a 2021. Nesse intervalo foi identificada a formalização da conta vinculada usada pelo tribunal como instrumento de mitigação de riscos em todos os contratos. Destaca-se que a partir de 2016 as novas contratações de serviços terceirizados passaram a prever nos editais a utilização da conta vinculada sendo que no caso dos contratos vigentes à época tiveram a inclusão da cota vinculada por meio dos aditivos de prorrogação de vigência dos respectivos contratos.

4.2 Resultados Sobre a Evolução da Terceirização

No que tange à evolução da terceirização de serviços na administração pública do Piauí, observou-se que houve um crescimento exponencial na utilização desse tipo de prestação de serviços conforme ficou constatado pelo respectivo aumento do gasto/despesa orçamentário fixado por meio da natureza 33.90.37 (Locação de Mão de Obra) nos respectivos orçamentos anuais do estado do Piauí, sendo que a referida rubrica orçamentária é responsável por registrar todos os desembolsos com terceirização de serviços, relacionados a contratação de locação de mão de obra relacionado aos serviços de natureza continuada e com

dedicação exclusiva, na Lei orçamentária Anual do setor público em suas respectivas esferas de poder.

Na tabela abaixo está demonstrado, em valores nominais, a despesa orçamentária autorizada para execução com contratos de terceirização de serviços (locação de mão de obra) na administração pública estadual do Piauí, no período de 2010 até 2021.

Tabela 2: Evolução Da Despesa Orçamentária Com Terceirização De Serviços Com Natureza Continuada E Dedicção Exclusiva Na Administração Do Estado Do Piauí

ANO	JUDICIÁRIO	EXECUTIVO e DPE	LEGISLATIVO		MINISTÉRIO PÚBLICO
			ALEPI	TCE	
2010	R\$ 594.000,00	R\$ 36.048.966,00	R\$ 450.000,00		-
2011	R\$ 1.080.000,00	R\$ 43.550.405,00	R\$ 930.000,00		-
2012	R\$ 1.500.000,00	R\$ 39.215.468,00	R\$ 1.000.000,00		-
2013	R\$ 6.920.000,00	R\$ 48.969.593,00	R\$ 1.000.000,00		-
2014	R\$ 5.520.000,00	R\$ 83.433.728,00	R\$ 1.200.000,00		-
2015	R\$ 6.950.000,00	R\$ 108.850.833,00	R\$ 1.314.500,00		-
2016	R\$ 10.201.151,00	R\$ 108.787.810,00	R\$ 1.500.000,00		-
2017	R\$ 23.120.000,00	R\$ 130.949.209,00	R\$ 1.460.000,00		R\$ 3.821.000,00
2018	R\$ 22.810.000,00	R\$ 181.409.248,00	R\$ 1.511.100,00		R\$ 3.108.200,00
2019	R\$ 33.785.000,00	R\$ 164.527.602,00	R\$ 2.266.160,00		R\$ 3.485.000,00
2020	R\$ 32.850.000,00	R\$ 190.325.172,00	R\$ 2.786.033,00		R\$ 4.490.700,00
2021	R\$ 29.785.000,00	R\$ 193.518.217,00	R\$ 2.400.000,00		R\$ 6.003.901,00

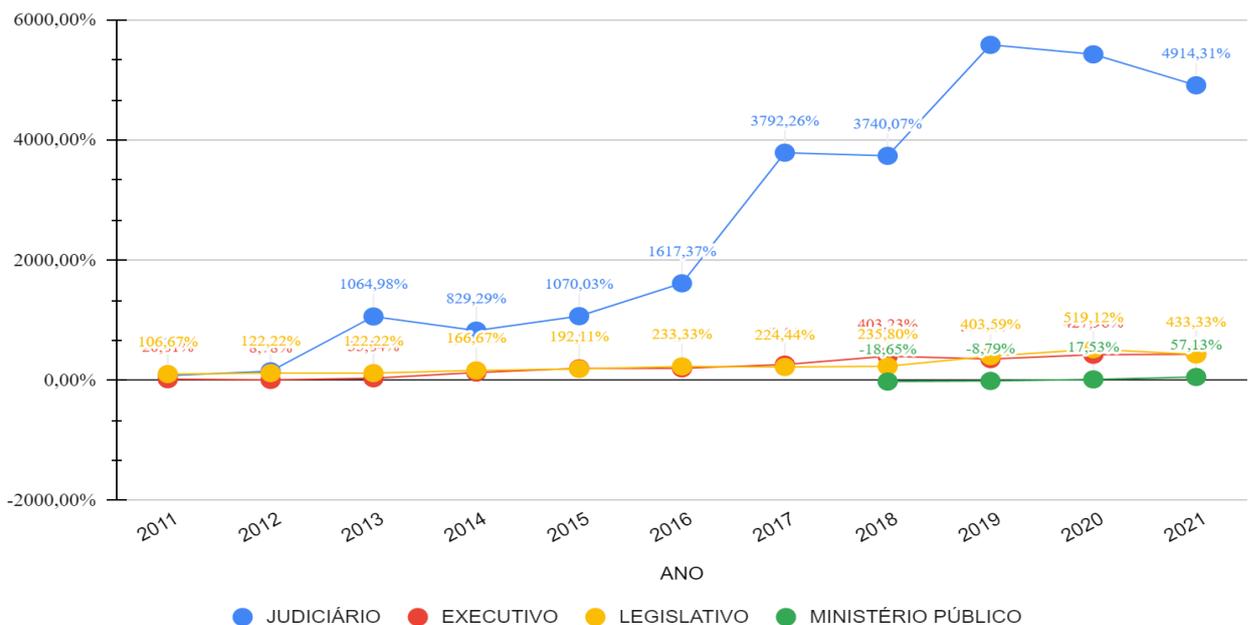
Fonte: Elaboração própria

Destaca-se que existe uma dificuldade em fazer a individualização dentro das Leis Orçamentárias do Piauí de alguns entes autônomos como, por exemplo, a Defensoria Pública do estado (DPE-PI) que por se encontrar dentro do orçamento do poder Executivo não foi possível fazer a separação do valor orçamentário destinado somente à DPE ficando assim inclusa no valor levantado para o executivo; e, em se tratando do Legislativo, não há uma separação na LOA dos valores destinados à Assembleia Legislativa (ALEPI) e do Tribunal de Contas (TCE-PI) tendo assim que ser considerado o montante total para o respectivo poder. Ademais, cabe ressaltar que o Ministério público do Estado (MPE-PI) só passou até a discriminação específica de suas receitas e despesas no orçamento a partir da LOA do ano de 2017 sendo que nos anos anteriores fazia parte do orçamento do executivo.

Em se tratando dos valores levantados, observa-se que houve um grande aumento no gasto com terceirização em todos os poderes da esfera estadual do Piauí ao longo da última década. Destaca-se que mesmo com o advento da pandemia do novo coronavírus, nos anos de 2020 e 2021, houve crescimento da despesa no Ministério Público e no Judiciário, por outro lado, ocorreu uma pequena redução no executivo e no legislativo nesse mesmo período.

Na Figura 2 a seguir, reporta-se graficamente a evolução da despesa orçamentária, com terceirização na modalidade prestação de serviços continuados com dedicação exclusiva, no âmbito da administração direta estadual do Piauí englobando os poderes executivo, judiciário, executivo bem como o ministério público e tribunal de contas.

Figura 2: Evolução da Despesa com Terceirização na Administração Estadual do Piauí



Fonte: Elaboração própria

Na Figura 2 acima, fica demonstrado que houve uma evolução crescente da despesa com terceirização de mão de obra nos poderes judiciário, executivo e legislativo, bem como do ministério público. Ressalta-se que o referido gráfico apresenta a evolução do gasto em uma década em comparação aos valores aprovados no ano de 2010. Observou-se que houve crescimento em todos os entes da administração pública estadual do Piauí (executivo, judiciário, legislativo além do ministério público e tribunal de contas), porém, se faz necessário destacar que o judiciário apresentou um crescimento distinto podendo até ser

considerado um *outlier* em relação a evolução dos demais, com uma variação percentual no período de 2010 até 2021 de aproximadamente 4.914,31%.

Em se tratando do poder executivo e legislativo, ambos apresentaram um crescimento na mesma linha, sendo que no período de 2010 a 2021, o primeiro cresceu 436,82% e o segundo teve um aumento nas suas despesas com terceirização de 433,33%. Já no caso do Ministério Público só foi possível individualizar as despesas na lei orçamentária anual a partir do ano de 2017 sendo assim o período analisado ficou de 2017 até 2021 apresentando um crescimento de 57,13% nesse intervalo de tempo.

Na tabela abaixo são apresentados os percentuais da despesa com terceirização de serviços na administração estadual do Piauí, comparando-se com o total das despesas aprovadas no orçamento para cada ente público. Nesse sentido, a comparação ocorre dentro do orçamento de cada poder e dessa forma o percentual apresentado corresponde a parcela da despesa com terceirização em relação às demais despesas do mesmo ente.

Tabela 3: Evolução do Percentual de Participação da Despesa Orçamentária com Terceirização de Serviços em Relação ao Orçamento Total de cada Poder

REPRESENTATIVIDADE DA DESPESA ORÇAMENTÁRIA COM TERCEIRIZAÇÃO DE SERVIÇOS NO ORÇAMENTO DO PODERES DO ESTADO DO PIAUÍ					
ANO	JUDICIÁRIO	EXECUTIVO	LEGISLATIVO		MINISTÉRIO PÚBLICO
			ALEPI	TCE	
2010	0,23%	0,77%	0,21%		
2011	0,36%	0,81%	0,40%		
2012	0,47%	0,64%	0,38%		
2013	1,90%	0,74%	0,35%		
2014	1,33%	1,21%	0,36%		
2015	1,43%	1,41%	0,35%		
2016	1,90%	1,31%	0,36%		
2017	4,00%	1,63%	0,32%		1,94%
2018	3,75%	1,96%	0,32%		1,52%
2019	5,21%	1,72%	0,46%		1,62%
2020	4,91%	1,63%	0,55%		2,01%
2021	4,31%	1,63%	0,46%		2,60%

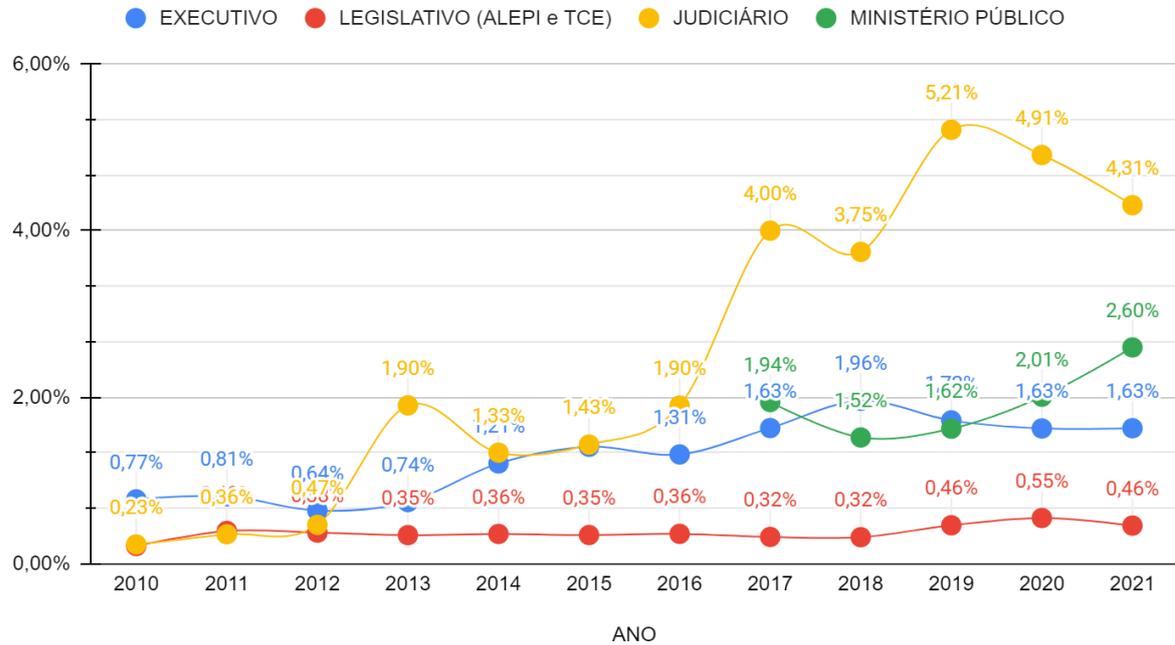
Fonte: Elaboração própria

Conforme pode ser observado na tabela 3, a parcela representativa da despesa com terceirização aumentou em todos os entes observados. Destaca-se que em termos percentuais o poder judiciário apresentou o maior crescimento quando considerado a parcela dos gastos com terceirização de serviços em relação ao orçamento total de cada ente do estado, saindo de 0,23% em 2010 para uma participação de 4,31% (o que representa um aumento de, aproximadamente, 1.774% no período) de todo o orçamento aprovado em 2021 para o judiciário do Piauí. No caso do poder executivo o gasto com terceirizados saiu de 0,77% no ano de 2010 para 1,63% de seu orçamento total no ano de 2021.

Na mesma direção, verifica-se que o legislativo em 2010 destinava apenas 0,27% de seu orçamento, passando a desembolsar no ano de 2021 uma fatia de 0,46% de seu orçamento para a locação de mão de obra. Ademais, ressalta-se que, no caso específico do Ministério Público, só foi possível individualizar as despesas a partir do orçamento do ano de 2017 e, mesmo nesse intervalo de tempo menor, ficou constatado um crescimento acentuado no montante destinado à terceirização de serviços.

A figura 3 abaixo representa graficamente a evolução da parcela de despesa com terceirização em relação ao total de despesa orçamentária aprovada na lei orçamentária anual para cada poder do estado do Piauí no período de 2010 a 2021.

Figura 3: Evolução da Despesa com Terceirização em Comparação às Demais Despesas de Cada Poder da Administração Estadual do Piauí



Fonte: Elaboração própria

Na figura 3 constata-se que o poder legislativo manteve uma evolução constante e acentuada sem grandes variações nos dispêndios com terceirização em comparação aos outros gastos orçados anualmente. No caso do executivo e judiciário, houve um crescimento da representatividade da despesa com terceirização, porém conseguiu-se estabilizar o tamanho da participação desse tipo de despesa de 2019 até 2021. Por outro lado, o Ministério Público acima apresenta tendência de crescimento desde 2018.

Dessa forma, considerando os dados dispostos acima, ficou demonstrada, por meio do uso de recursos como tabelas e gráficos, a evolução da despesa com mão de obra terceirizada na administração estadual do Piauí, especificando-se os dados pelos poderes executivo (incluído à DPE), legislativo e judiciário e ministério público do Piauí.

Na sequência, haverá a apresentação dos dados consolidados sobre o quantitativo de ajuizamentos na justiça do trabalho buscando a responsabilização do estado do Piauí pela a insolvência das empresas prestadoras de serviços.

4.3 Resultados Sobre Ajuizamento de Ações Advindos da Terceirização

Nesta seção são apresentados os quantitativos de acionamentos judiciais envolvendo a terceirização de serviços resultante da responsabilização solidária/subsidiária da administração pública, sendo divididos em três eventos: primeiramente são dispostos os dados sobre os ajuizamentos da administração pública no Piauí englobados todas as esferas (Federal, Estadual e Municipal) com tramitação no TRT-22. Em seguida, apresenta-se o quantitativo de ações em que o Estado do Piauí é parte (incluindo-se os poderes executivo, legislativo, judiciário, defensoria pública e ministério público) tendo em vista que de forma geral e consolidada o Estado é representado pela procuradoria geral (PGE-PI). Por fim, foi realizada a consulta sobre o quantitativo de ações em que o tribunal de justiça piauiense seja parte pelo fato de este ter sido o único que apresentou o uso consistente e implementação total da conta vinculada.

Os dados sobre o quantitativo de acionamentos judiciais foram obtidos por meio de pedidos de informação, junto ao Tribunal Superior do Trabalho (TST) e Tribunal Regional do Trabalho 22ª Região (TRT22 - Piauí), selecionados por tema/assunto envolvendo o objeto pesquisado. Cabe ressaltar que o suporte de busca a temas/assuntos correlatos só foi possibilidade com a adoção, pela justiça do trabalho, do sistema PJe-JT (Resolução 94/2012 do CSJT, no seu art. 1º, o PJe-JT é o Sistema Processo Judicial Eletrônico da Justiça do Trabalho). Ressalta-se que os níveis demonstrados nas tabelas seguintes se referem aos temas e assuntos presentes na estruturação da pesquisa no sistema PJe-JT.

Tabela 4: Temas relativos à terceirização de serviços no sistema PJe-JT

Nível 1	Nível 2	Nível 3	Nível 4	Nível 5	Código do Assunto
Direito Do Trabalho	Responsabilidade Solidária/ Subsidiária	Tomador de Serviços / Terceirização			2704
Direito Do Trabalho	Responsabilidade Solidária/ Subsidiária	Tomador de Serviços / Terceirização	Ente Público		55217
Direito Do Trabalho	Responsabilidade Solidária/ Subsidiária	Tomador de Serviços / Terceirização	Empreitada / Dono da Obra		55425

Direito Do Trabalho	Responsabilidade Solidária/ Subsidiária	Tomador de Serviços / Terceirização	Ente Público	Abrangência da Condenação	55426
Direito Do Trabalho	Responsabilidade Solidária/ Subsidiária	Tomador de Serviços / Terceirização	Licitude / Ilicitude da Terceirização		55428
Direito Do Trabalho	Responsabilidade Solidária/ Subsidiária	Tomador de Serviços / Terceirização	Licitude / Ilicitude da Terceirização	Reparador de Linha Telefônica	55429
Direito Do Trabalho	Responsabilidade Solidária/ Subsidiária	Tomador de Serviços / Terceirização	Licitude / Ilicitude da Terceirização	Telemarketing	55430

Fonte: Coordenadoria de Estatística e Pesquisa - Sistema E-Gestão TST

No intuito de responder adequadamente o objeto da pesquisa foram utilizados apenas os temas relacionados ao setor público, conforme tabela abaixo:

Tabela 5: Temas relativos à terceirização de serviços no setor público

Nível 1	Nível 2	Nível 3	Nível 4	Nível 5	Código do Assunto
Direito Do Trabalho	Responsabilidade Solidária/ Subsidiária	Terceirização / Tomador de Serviços	Ente Público		55217
Direito Do Trabalho	Responsabilidade Solidária/ Subsidiária	Terceirização / Tomador de Serviços	Ente Público	Abrangência da Condenação	55426

Fonte: Coordenadoria de Estatística e Pesquisa - Sistema E-Gestão TST

A tabela acima demonstra o aninhamento da busca que foi realizado através da colocação de filtros definindo a responsabilização e aplicando-se somente aos entes públicos. Em resposta ao Pedido de Informação 1948/2022 a Coordenadoria de Estatística e Pesquisa - Sistema E-Gestão do TST informou o quantitativo de ações envolvendo a responsabilização solidária/subsidiária da administração pública no Piauí conforme tabela abaixo:

Tabela 6: Casos novos relativos à terceirização de serviços na administração pública no Piauí (Federal, Estadual e Municipal)

ANO	1º Grau	2º Grau	TST
2015	91	2	0

2016	212	1	1
2017	180	6	4
2018	323	5	9
2019	120	4	67
2020	35	2	13
2021	91	0	32

Fonte: Adaptado - Coordenadoria de Estatística e Pesquisa - Sistema E-Gestão TST

Destaca-se que, através do Pedido de Informação TST nº 1948/2022, os dados relacionados ao Piauí estavam restritos a partir do ano de 2015. Dessa forma, foi providenciado um pedido de informação ao Tribunal Regional do Trabalho 22ª Região (TRT22 - Piauí) no intuito da obtenção de uma maior quantidade de dados sobre anos anteriores ao ano de 2015. Segue abaixo trecho respondido pelo TRT 22, por meio da INFORMAÇÃO CR 008/2022:

1) Até o ano de 2013, os casos novos recebidos pelo TRT da 22ª Região tramitavam no sistema intitulado APT - cedido pelo TRT da 8ª Região. Ocorre que esta plataforma não contemplava todos os assuntos da Tabela Processual Unificada do CNJ, disponibilizando apenas assuntos relacionados diretamente a parcelas de cálculo (ex: FGTS, Férias, Adicional de Insalubridade, etc.). Assim, restou prejudicada a obtenção de dados relativos à temática em tela;

2) Depois disso, em 2013, nosso Regional adotou o sistema PJe-JT, gerido pelo CSJT, e que por sua vez suporta temas correlatos à presente demanda, quais sejam:

- 1937 - Responsabilidade Solidária / Subsidiária
- 2704 - Tomador de Serviços / Terceirização
- 55428 - Licitude / Ilicitude da Terceirização
- 55531 - Condenação Solidária / Subsidiária

Ademais, em atendimento à solicitação de providência relacionada ao PROAD 460/2022 foi sugerido uma metodologia complementar para a realização da busca, como segue:

4) Partimos em seguida para uma abordagem bem diferente, de tentar obter informações não mais por meio dos assuntos processuais, mas pela presença de termos específicos no teor das sentenças (1º grau) e dos acórdãos (2º grau). No caso, buscamos todos os processos cujo inteiro teor de suas publicações possuíam a expressão “terceirização” acompanhada ou de “responsabilidade subsidiária” ou de “responsabilidade solidária”. Desta relação, filtramos aqueles que possuem ente público como parte.

Assim, considerando essa metodologia complementar, foram informados, pela Corregedoria Regional - Tribunal Regional Do Trabalho Da 22ª Região, os seguintes dados, conforme extrato na figura abaixo:

Figura 4: Distribuição no 1º Grau

2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
0	0	1	4	0	2	5	15	46	44

2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
39	118	163	91	39	36	73	111	278	44

2020	2021	2022
16	30	0

Fonte: Corregedoria Regional - Tribunal Regional Do Trabalho Da 22a Região

Figura 5: Distribuição no 2º Grau

2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
0	0	0	0	3	1	3	5	44	26

2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
38	49	76	119	87	54	38	69	82	153

2020	2021	2022
120	80	18

Fonte: Corregedoria Regional - Tribunal Regional Do Trabalho Da 22a Região

Observa-se que, a pesquisa realizada pelo TRT 22 utilizando-se dos descritores conjugados “terceirização”, “responsabilidade subsidiária”, “responsabilidade solidária” filtrando-se por entes públicos, retornou uma quantidade maior de dados e se apresentou de forma mais completa do que a consulta realizada pelo TST.

Importa mencionar que os dados expostos acima se referem à totalidade de ajuizamentos relativos à terceirização de serviços advindos de toda a administração pública no Piauí englobando as esferas federal, estadual e municipal. Sendo assim, esses dados não poderiam ser utilizados para a comparação pretendida no escopo da pesquisa entre os entes apenas da administração estadual do Piauí.

Diante disso e tendo em vista que os acionamentos judiciais contra os entes da administração direta são imputados ao estado como unidade federativa por intermédio da representação pela Procuradoria Geral do Estado do Piauí, foi realizado um novo pedido de informação com o objetivo de identificar ações judiciais, relacionados aos temas de “terceirização”, “responsabilidade subsidiária”, “responsabilidade solidária”, em que o estado do Piauí aparecesse como parte ou “réu”. Além disso, buscou-se o posicionamento do referido ente federativo no ranking das partes do TST ao longo do tempo.

A resposta foi obtida por meio da Ocorrência PROAD no 22.813/2022 (Processo Administrativo TST Nº 6.004.043/2022). A partir disso, foi informado o quantitativo de acionamentos judiciais contra a pessoa jurídica do Estado do Piauí os quais podem ter origem em toda administração da esfera estadual incluindo-se os poderes executivo, legislativo, judiciário bem como ministério público e defensoria pública.

A figura 6 abaixo traz o quantitativo de acionamentos judiciais (casos novos) contra o Estado do Piauí envolvendo litígios sobre terceirização de serviços em contratos formalizados com os órgãos e instituições da administração pública estadual. Em suma, os colaboradores, que trabalham em empresas terceirizadas contratadas pelos órgãos da administração estadual do Piauí (judiciário, executivo e defensoria pública, legislativo e ministério público), ajuízam ações contra o Estado do Piauí buscando indenização por faltas e descumprimentos dos direitos trabalhistas por parte das empresas terceirizadas.

Figura 6: Acionamentos Judiciais do Estado do Piauí como Parte Tomador de Serviços em Contratos de Terceirização



Casos Novos

Parte: Estado do Piauí. Assuntos: Tomador de Serviços / Terceirização

Dados atualizados em 29/06/2022

Fonte: Coordenadoria de Estatística - SAD/BO

Casos Novos (até 28/06/2022), por ano de chegada.

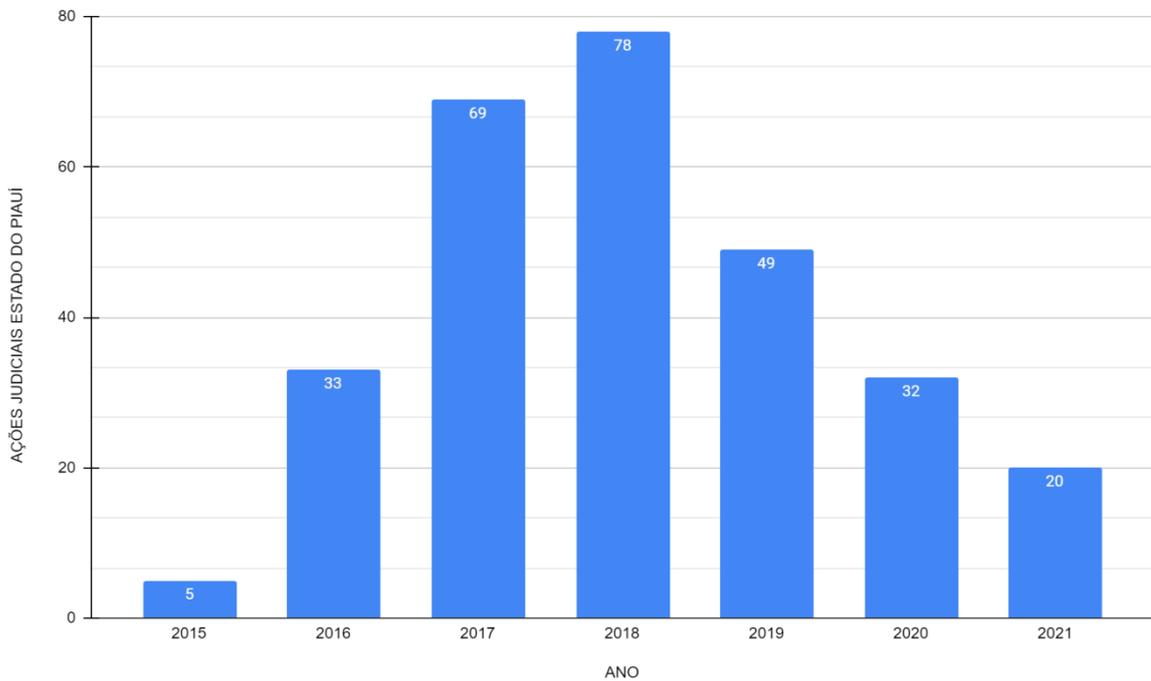
Cód. Assunto	Assunto	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Total
2704	DIREITO DO TRABALHO + Responsabilidade Solidária / Subsidiária + Tomador de Serviços / Terceirização	4	33	69	78	48	26	14	10	282
55217	DIREITO DO TRABALHO + Responsabilidade Solidária / Subsidiária + Tomador de Serviços / Terceirização + Ente Público	1	-	-	-	1	6	6	-	14
55426	DIREITO DO TRABALHO + Responsabilidade Solidária / Subsidiária + Tomador de Serviços / Terceirização + Ente Público + Abrangência da Condenação	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Total:		5	33	69	78	49	32	20	10	296

Fonte: Coordenadoria de Estatística e Pesquisa – Sistema E-Gestão TST

Acima é demonstrado o extrato dos dados obtidos sobre o quantitativo de acionamentos contra o estado do Piauí sendo que os resultados totalizaram 286 ações no período de 2015 a 2021 (os dados referentes ao ano de 2022 foram desconsiderados tendo em vista que a coleta ocorreu em meados do referido ano).

Na figura 7 abaixo foi realizada a representação gráfica do quantitativo de acionamentos judiciais (casos novos) contra o Estado do Piauí envolvendo a terceirização de serviços.

Figura 7: Representação Gráfica dos Acionamentos Judiciais Contra o Estado do Piauí como Tomador de Serviços em Contratos de terceirização



Fonte: Adaptado - Coordenadoria de Estatística e Pesquisa - Sistema E-Gestão TST

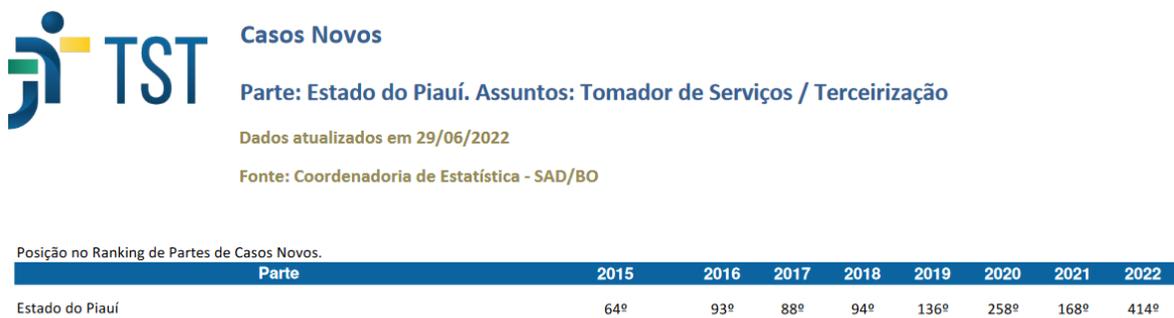
O gráfico acima demonstra ações judiciais contra o estado do Piauí que tratam da responsabilização solidária e subsidiária nos contratos de terceirização de serviços de forma específica nos contratos de locação de mão de obra direta com dedicação exclusiva, consolidados por ano. Observa-se que o pico de acionamentos ocorreu nos anos 2017 a 2018, de certa forma coincidindo com a flexibilização da terceirização em que se permitiu sua adoção de forma quase que irrestrita. Ademais, em meio a pandemia do novo coronavírus, constatou-se que nos anos de 2020 e 2021 houve uma diminuição das ações judiciais, sem redução significativa da despesa com terceirização nos entes públicos analisados nesses anos mencionados, sendo que no executivo e ministério público ocorreu na verdade um aumento desse tipo de gasto.

No que se refere à posição no Ranking de Partes do TST relacionados aos Casos Novos sobre terceirização na administração pública, segue abaixo os dados referente ao período de 2015 até 2021 (os dados referentes ao ano de 2022 foram desconsiderados tendo em vista que a coleta ocorreu em meados do referido ano).

A figura 8 abaixo traz o posicionamento do Estado do Piauí no Ranking das partes do Tribunal Superior do Trabalho no que diz respeito ao assunto tomador de serviços/terceirização que demonstra os acionamentos judiciais buscando a responsabilização

dos entes da administração pública nas ações judiciais por descumprimento nos contratos de terceirização de mão de obra. Esse Ranking classifica em forma decrescente (do maior para o menor) os órgãos e instituições pelo número de acionamentos judiciais envolvendo aquele assunto na justiça trabalhista. Portanto, aqueles que tiverem mais casos de judicialização contra si aparecerão nas primeiras posições, assim conclui-se que, quanto mais distante do primeiro lugar melhor será para o ente público analisado.

Figura 8: Posição do estado do Piauí no Ranking Casos Novos por Assuntos do TST (Tomador de Serviços/Terceirização)



Fonte: Coordenadoria de Estatística e Pesquisa – Sistema E-Gestão TST

No caso do ranking demonstrado acima, infere-se que, apesar da irregularidade no posicionamento, o estado do Piauí tem evoluído gradativamente, tendo em vista que, de forma constante, o referido ente tem ficado em posições mais distantes do topo. Ademais, se faz necessário ressaltar que a posição apresentada no ano de 2022 deve ser desconsiderada pelo fato de representar apenas metade do respectivo ano, levando-se em conta a data de obtenção dos dados.

Importa destacar que não foi observada correspondência entre o número de acionamentos judiciais e o aumento da terceirização na administração estadual do Piauí. Isso pode ser confirmado pelo fato de que, apesar do aumento constante da despesa orçamentária com terceirização de serviços nos últimos anos, foi constatada uma redução gradual no quantitativo de ações judiciais a partir do ano de 2019 assim como se verificou uma melhora do posicionamento do Estado no Ranking das partes do TST.

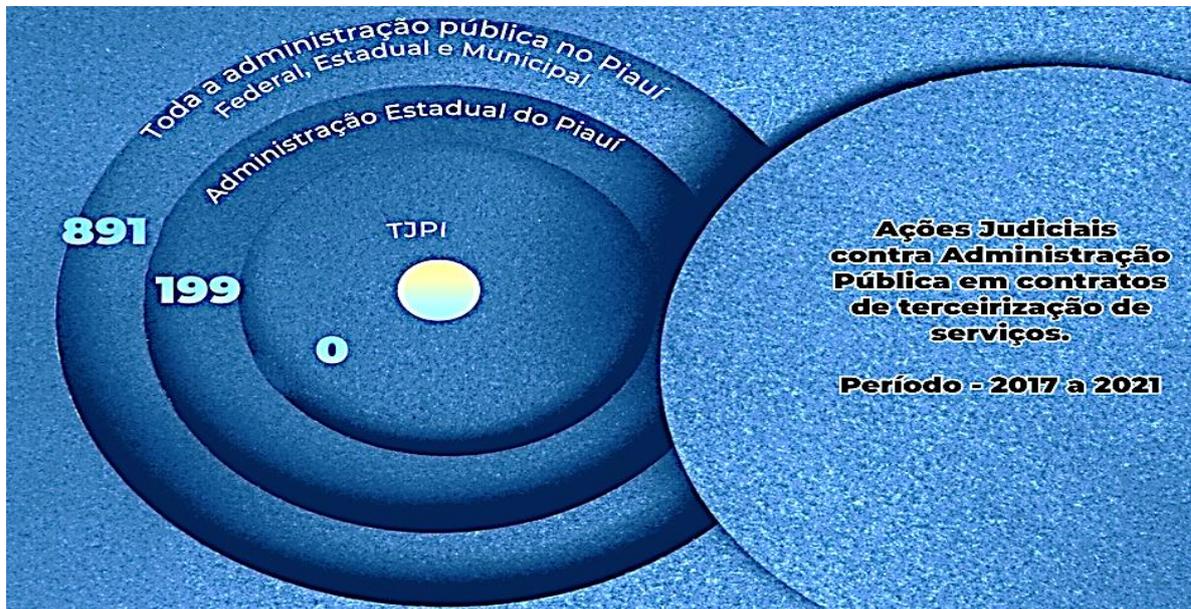
4.4 Comparação do Ajuizamento de Ações Advindos da Terceirização entre Entes que usam a Conta vinculada e aqueles que não utilizam no Estado do Piauí

Nesta secção é realizado um comparativo entre entes da administração pública estadual do Piauí separando-se em dois grupos aqueles que implementaram a conta vinculada em sua totalidade no controle e mitigação de riscos dos contratos de locação de mão de obra (terceirização de serviço) e de outro lado aqueles que não utilizam esse instrumento nos contratos de mão de obra terceirizada.

No intuito de fazer essa análise, retoma-se a análise dos dados reportados no “Quadro 5: Levantamento Conta Vinculada no Estado do Piauí”. No referido quadro, ficou demonstrado que apenas o poder Judiciário e o TCE-PI utilizam a conta vinculada, porém, achou-se coerente a exclusão do segundo pelo fato de o mesmo não apresentar a implementação consolidada tendo em vista que foram identificados apenas 2 contratos com a formalização da conta vinculada e ambos nos últimos anos estudados 2020 e 2021 tornando-se difícil a observação dos reflexos de sua adoção no ajuizamento de ações. Portanto, com esta exclusão restou apenas o poder judiciário com histórico razoável de utilização da conta vinculada em sua plenitude no período de 6 anos, sendo que se optou por remover o ano de 2016 por se tratar do ano de publicação da portaria de regulamentação e das adequações e ajustes nos contratos. Assim, o período apto a se fazer uma comparação ficou de 2017 até 2021.

Assim, após os ajustes nos achados de utilização da conta vinculada recortou-se esse mesmo período dos dados sobre acionamentos judiciais contra o Estado do Piauí envolvendo terceirização de serviços. Dessa forma, na figura 9 abaixo se utilizou o entendimento da teoria dos conjuntos para representar os resultados encontrados, assim dentre o total de ações judiciais contra o estado do Piauí somente individualizou-se o judiciário que é o único a usar a conta vinculada efetivamente.

Figura 9: Representação dos Acionamentos Judiciais Contra a Administração Estadual do Piauí VS às Ações Contra o Judiciário Piauiense



Fonte: Elaboração própria

O cerne representativo da figura 9 consiste em realizar a comparação entre os entes públicos que usam a conta vinculada e aqueles que não usam. Assim, pelo fato de apenas o poder judiciário utilizar plenamente a conta vinculada dentre os outros órgãos da administração estadual do Piauí, foi investigado dentre estes somente os acionamentos advindos do tribunal de justiça do Piauí tendo em vista que os outros entes fazem parte do grupo daqueles que não usam a conta vinculada em seus contratos de terceirização.

A individualização dos resultados sobre o poder judiciário foi obtida por meio de pedido de informação inicialmente ao TJPI sem sucesso e posteriormente à Procuradoria Geral do Estado do Piauí que afirmou por meio do PROCESSO No 00003.004372/2022-07: “não se localizou nenhum processo trabalhista envolvendo o tema "terceirização de serviços" oriundos de contratação realizada pelo Tribunal de Justiça do Estado do Piauí” nos termos do DESPACHO PGE-PI/GAB/PJUD/NJT No 647/2022.

Conforme pode ser observado, ao se estabelecer um comparativo entre os entes que usam e àqueles que não utilizam a conta vinculada e os possíveis reflexos no ajuizamento de ações sobre terceirização, verificou-se que, no período de 2017 a 2021, o poder judiciário, único com utilização plena, não teve nenhum acionamento judicial oriundo de terceirização de serviços. Por outro lado, o restante da administração estadual do Piauí apresentou, no mesmo período, um total de 199 ações judiciais relacionadas aos contratos de terceirização que

buscavam a responsabilização dos respectivos órgãos públicos pelo inadimplemento das prestadoras de serviços para com seus trabalhadores.

Diante dos achados, é possível verificar que a adoção da conta vinculada como instrumento de controle e mitigação de riscos teve reflexos positivos nos entes da administração estadual do Piauí quando se compara os entes que utilizam com aqueles que não implementaram o referido controle. Essa constatação corrobora com os resultados encontrados por Lopes (2018) que constatou benefícios como à sensação de segurança jurídica na relação contratual pelos empregados terceirizados no âmbito da UFG. No mesmo sentido, esses achados vão ao encontro do estudo de Meireles (2019), que concluiu como boa a utilização da conta-depósito vinculada na fiscalização dos contratos de terceirização de mão de obra no Instituto Federal do Piauí (IFPI).

Por outro lado, quando se observa os demais entes da administração pública estadual do Piauí que, na sua maioria, não utilizam a conta vinculada para mitigação dos riscos nos contratos de terceirização, constata-se que existe uma elevada inadimplência contratual na prática da terceirização no estado do Piauí o que é confirmado pelo quantitativo de acionamentos judiciais contra o Estado do Piauí buscando a responsabilização estatal por falhas na execução dos contratos dessa natureza. Esses achados reforçam aquilo que foi apontado em pesquisa feita por Mannarino (2017), que verificou problemas na gestão e fiscalização de contratos de prestação de serviços terceirizado desde a falta de fiscalização até a precarização das relações de trabalho pelo descumprimento das obrigações trabalhistas por parte das empresas contratadas o que levou ao aumento de acionamentos à justiça e a consequente responsabilização da Universidade de Juiz de Fora (UFJF).

No mesmo sentido, Neves (2018) obteve resultados semelhantes, em pesquisa no Instituto Aggeu Magalhães da Fundação Oswaldo Cruz de Pernambuco, em que concluiu que os instrumentos fiscalização e controle usados por fiscais e equipe de gestão de contratos não resguardam a instituição pública em casos de ajuizamento de ações que tratem de responsabilização solidária/subsidiária.

No geral, esses resultados são relevantes porque demonstram que a utilização da conta vinculada contribui para mitigar os riscos de inadimplência por parte das empresas terceirizadas tendo em vista que garante o cumprimento das obrigações trabalhistas assegurando os direitos dos trabalhadores terceirizados e ao mesmo tempo concorre para assegurar a preservação do erário público pelo fato de evitar a responsabilização da administração pública de forma subsidiária/solidária.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nesta seção são apresentadas as considerações sobre os objetivos propostos no presente trabalho e a compreensão dos achados da pesquisa. Além disso, ocorre o relato das limitações na execução do estudo, o apontamento de lacunas não contempladas bem como sugestões para pesquisas futuras envolvendo a temática.

Inicialmente, em se tratando do primeiro objetivo específico, que foi analisar o panorama de implantação da conta vinculada ou de outras formas de controle aplicados aos contratos de terceirização no setor público do estado do Piauí, conseguiu-se estabelecer um panorama de quais entes públicos da administração estadual utilizam a conta vinculada que consiste apenas em dois caso o TCE-PI que apenas começou a utilizar e o TJPI que adota esse instrumento de controle de forma consistente desde o ano de 2016. Não foi constatado o uso da conta vinculada ou outro controle de mitigação de riscos semelhante nos outros poderes da administração estadual do Piauí.

Quanto ao segundo objetivo específico (avaliar, qualitativamente, a evolução das despesas com terceirização nos poderes da administração estadual do Piauí), identificou-se que houve um crescimento acentuado em todos os poderes da esfera estadual tendo como destaque o expressivo crescimento do gasto com terceirização no poder judiciário do estado do Piauí que se apresentou como um *outlier* em comparação a evolução desse tipo despesa nos outros entes. Esse crescimento foi observado tanto nominalmente no intervalo de 2010 até 2021, bem como houve percentual de aumento em relação a fatia da despesa com terceirização em relação aos outros gastos de cada ente. Destaca que foi notada uma pequena redução de 2020 para 2021 no judiciário e legislativo.

Em relação ao terceiro objetivo específico, que foi investigar o desempenho e percurso do Estado do Piauí no ranking das partes do Tribunal Superior do Trabalho (TST) referente ao assunto tomador de serviços terceirização, constatou-se que a administração estadual do Piauí tem conseguido evoluir no referido ranking desde sua inclusão no ano de 2015, com exceção do ano de 2017, nos demais houve um distanciamento das primeiras colocações em se tratando do assunto terceirização - tomador de serviços, passando da posição 64º em 2015 para 414º no ano de 2021. Esses dados mostram uma evolução de toda administração pública esfera estadual tendo em vista que os ajuizamentos se de todos os poderes da esfera estadual se concentram na procuradoria geral do estado.

Por fim, no que se refere ao quarto e último objetivo específico (verificar se existe relação entre a implementação de controles pela administração pública nos contratos de

terceirização e o número de ajuizamentos de ações decorrentes de responsabilização solidária/subsidiária na justiça trabalhista), verificou-se uma associação consistente no poder judiciário, por ser o único com a implementação consolidada da conta vinculada, e conseqüentemente não ter sido registrados ajuizamento de ações oriundas dos contratos de terceirização do respectivo ente no período analisado em que o mesmo vem utilizando esse instrumento de controle. Portanto acredita-se que o uso desse tipo de instrumento pode ter alguma influência para mitigação dos riscos sobre responsabilização solidária e subsidiária para administração pública assim como na preservação dos direitos dos trabalhadores terceirizados.

Importa destacar que a utilização da conta vinculada como instrumento de controle e mitigação de riscos não garante a eliminação de todas as mazelas da prestação de serviço terceirizada bem como não consegue salvaguardar todos os direitos dos trabalhadores. Isso ocorre porque existem problemas na terceirização que dependem de fatores intrínsecos a responsabilidade dos agentes públicos e dos responsáveis pelas empresas terceirizadas, como exemplo tem-se a discriminação no tratamento laboral entre terceirizados e demais agentes públicos bem como a alta rotatividade de pessoal que prejudica o exercício dos direitos trabalhistas por parte dos colaboradores terceirizados. Inclusive, estudos sobre a terceirização têm demonstrado que a terceirização resulta em uma alta taxa de rotatividade nas empresas contratadas o que acaba prejudicando a garantia dos direitos trabalhistas dos funcionários terceirizados (DRUCK et al., 2018).

Assim, destaca-se que a terceirização de serviços no serviço público carece de estudos aprofundados sobre vários aspectos para que se tenha uma compreensão dos impactos da dessa forma de prestação de serviço nas relações trabalhistas, principalmente, na observação dos princípios basilares da administração pública.

5.1 Limitações da Pesquisa

O presente estudo encontrou vários tipos limitações no levantamento dos dados para atendimento dos requisitos definidos para o escopo da pesquisa, tais como: portais institucionais com links quebrados; informações incompletas; documentos em formato não pesquisável; falha no atendimento de pedidos de informação ou ausência de resposta; e etc.

Para exemplificar os problemas de acesso à informação destaca-se: o portal de transparência da assembleia legislativa do Piauí que apresenta ausência de dados, links que não abrem documentos, documentos formato pdf não pesquisável, entre outros. No caso do

poder executivo cabe destacar documentos em formatos não pesquisáveis e principalmente resposta aos pedidos de informação dizendo não ser possível fornecer os dados devido ao custo elevado de trabalho para preparação dos mesmos. Além disso, cabe destacar o tribunal de justiça do Piauí que negou pedido de informação exigindo a retificação da solicitação no sentido de esclarecer esclarecendo objetivamente o porquê e para quem se quer enviar a notificação oriunda da manifestação.

Importa mencionar que em todos os casos de negativa de informação contrariam o disposto na Lei de Acesso à Informação - LAI fundamentada na Lei Nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Primeiramente, essa norma estabelece que o ente público não deveria usar como desculpa o custo de elaboração da informação conforme Artigo 8º § 2º “Para cumprimento do disposto no caput, os órgãos e entidades públicas deverão utilizar todos os meios e instrumentos legítimos de que dispuserem, sendo obrigatória a divulgação em sítios oficiais da rede mundial de computadores (internet)”. Ademais, essa mesma legislação proíbe que sejam exigidas justificativas de uso e destinação de dados públicos obtidos e assim seria ilegal que ente público exija justificativa sobre motivos da solicitação pelo usuário nos termos do art. 10, § 3º da Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011).

5.2 Sugestões para Estudos Futuros

Após a realização do presente trabalho, e a partir das lacunas identificadas por meio do estabelecimento desse panorama de utilização da conta vinculada na administração estadual, surgem novas possibilidades de estudo da temática seja em ambiente local como também possibilita pesquisas semelhantes em outras unidades da federação.

A primeira sugestão de estudos futuros é a realização de estudos semelhantes em outros entes da federação no intuito de possibilitar a comparação de resultados. Entende-se que seja relevante o avanço de estudos sobre os controles nos contratos de locação de mão de obra tendo em vista a proliferação desse tipo de prestação de serviço por todo país bem como pelos impactos que a terceirização pode causar na qualidade das relações trabalhistas.

A segunda proposta de pesquisas consiste em ampliar a quantidade de entidades que utilizam a conta vinculada e com isso individualizar os casos de ajuizamentos de ações relacionadas a responsabilização solidária e subsidiária para verificar se os resultados seguem na mesma direção do presente estudo.

Em termos de abrangência local sugere estudo no tribunal de contas do estado do piauí quando o mesmo apresentar uma série de dados consistente que permita uma análise mais

acurada. Ademais, outro ponto a ser explorado seria buscar a individualização dos dados de acionamentos judiciais resultantes de terceirização de serviços nos outros entes do Estado do Piauí que não usam a conta vinculada. Além disso, seria interessante estudar os stakeholders dos contratos de terceirização do tribunal de justiça e buscar entender como empresas e colaboradores se sentem na prática as consequências do uso da conta vinculada pelo TJPI.

REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, Fernando Luiz. **O impacto do modelo gerencial na administração pública: um breve estudo sobre a experiência internacional recente**. 1997.
- ABRUCIO, Fernando Luiz. **Redes federativas no Brasil: cooperação intermunicipal no Grande ABC**. CEDEC, 2001.
- ACHE, Andrea Regina Lopes et al. Cartilha sobre conta vinculada. 2014.
- ALBARELLO, Sandro et al. **Análise da gestão do contrato de terceirização de limpeza da Universidade Federal de Santa Maria**. 2016.
- ALMEIDA, Andréia Fernandes; DA SILVEIRA, Adinan Rodrigues. Uma releitura do poder no estado absolutista. **Legis Augustus**, v. 4, n. 1, p. 69-84, 2013.
- ALVES, Cleyton Caixeta et al. Papel da contratação sustentável pela administração pública brasileira: um estudo sobre os contratos de natureza contínua na Universidade Federal de Uberlândia. 2020.
- ALVES, Eduardo. Uma análise crítica do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. **Revista Acadêmica Multidisciplinar Urutágua**, v. 1, n. 3, p. 1-14, 2001.
- ANTUNES, Ricardo; DRUCK, Graça. A terceirização sem limites: a precarização do trabalho como regra. **O Social em Questão**, v. 18, n. 34, p. 19-40, 2015.
- ARAUJO, Raphael Perdigão Costa. Lei de responsabilidade fiscal e os limites de gastos com pessoal: uma análise acerca da terceirização e do terceiro setor como forma de “maquiamento” das despesas públicas. 2018.
- BASTOS, Manoella Maria Cavalcanti. A responsabilidade subsidiária da administração pública na terceirização dos serviços de manutenção predial. 2017.
- BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2011.
- BONELLA NETO, João Francisco. **Debate sobre a tributação–SAT e FAP**. 2015.
- BRANCO, Adriane Caire Castelo et al. **A Terceirização no Serviço Público: implicações e desafios para a saúde do trabalhador**. 2020. Tese de Doutorado.
- BRASIL. CÂMARA DA REFORMA DO ESTADO. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília, DF, 1995. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/Documents/MARE/PlanoDiretor/planodiretor.pdf>. Acesso em 30/12/2021.
- BRASIL, Constituição Federal; FEDERAL, Constituição. São Paulo: Saraiva, 2018. **Legislação brasileira**.(Lei 10.406/2002–Código Civil Brasileiro, capítulo X–Da transformação, da incorporação, da fusão e da cisão das sociedades, Art. 1.116)(Brasil, 2011), 1988.

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 de fevereiro de 1967. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm>. Acesso em: 25.05.2021.

BRASIL (2017). **Lei nº 13.429, de 31 de março de 2017**. Dispõe sobre o trabalho temporário nas empresas urbanas e dá outras providências; e dispõe sobre as relações de trabalho na empresa de prestação de serviços a terceiros. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113429.htm>. Acesso em 22 de maio de 2021.

BRASIL. **Lei nº 5.645 de 10 de dezembro de 1970**. Estabelece diretrizes para a classificação de cargos do Serviço Civil da União e das autarquias federais, e dá outras providências. Brasília. 1970.

BRASIL. (2017). **Instrução Normativa n. 05, de 26 de maio de 2017**. Dispõe sobre as regras e diretrizes do procedimento de contratação de serviços sob o regime de execução indireta no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional. DOU. Disponível em: <<https://www.gov.br/compras/pt-br/aceso-ainformacao/legislacao/instrucoes-normativas/instrucao-normativa-no-5-de-26-de-maiode-2017-atualizada>>. Acesso em 22 de maio de 2021.

BRASIL (2018). Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Secretaria de Gestão (2018). **Caderno de Logística Conta Vinculada**.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Secretaria de Gestão. **Cartilha sobre Conta-Depósito Vinculada — bloqueada para movimentação**, 2018. Disponível em: <https://www.gov.br/compras/pt-br/centrais-de-conteudo/cadernos-de-logistica/midia/caderno_logistica_conta_vinculada.pdf>. Acesso em: 22 maio 2021.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação. **Instrução Normativa nº6, 23 de dezembro de 2013**. Altera a Instrução Normativa nº 2, de 30 de abril de 2008, e seus Anexos I, III, IV, V e VII e inclui o Anexo VIII. Brasília, 2013b.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Gestão Pública. **Progama Gespublica, Modelo de Excelência em Gestão Publica**, Brasília; MP, SEGEP, 2014. Versão 1/2014. Disponível em: <<http://www.gespublica.gov.br/sites/default/files/documentos/modelodeexcelenciaemgestaopublica2014.pdf>>. Acesso em: 22 maio. 2021.

BRASIL. Tribunal Superior do Trabalho. **Súmula nº 331**. Disponível em: <http://www3.tst.jus.br/jurisprudencia/Sumulas_com_indice/Sumulas_Ind_301_350.html#SUM-331>. Acesso em: 21 maio. 2021.

Brasil. Secretaria do Tesouro Nacional. **Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP) –9ª Edição**. 2021. Disponível em: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/mcasp>> Acesso em 21 de maio de 2021.

- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Declaratória de Constitucionalidade n. 16.** Governador do Distrito Federal. Relator: Ministro Cezar Peluso. 24.11.2010. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=627165>>. Acesso em: 21 maio. 2021.
- BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. A reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle. **Lua Nova: Revista de cultura e política**, p. 49-95, 1998.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Da administração pública burocrática à gerencial. **Revista do Serviço Público**, v. 73, n. b, p. 53-87, 2022.
- BUDAL, Thiago Philipe. Responsabilidade subsidiária da administração pública na terceirização.
- BUENO, Ricardo Luiz Pereira; DE BRELÀZ, Gabriela; SALINAS, Natasha Schmitt Caccia. Administração pública brasileira no século 21: seis grandes desafios. **Revista do Serviço Público**, v. 67, p. 7-28, 2016.
- CAVALCANTI, Sérgio; LOTTA, Gabriela Spanghero; PIRES, Roberto Rocha Coelho. **Contribuições dos estudos sobre burocracia de nível de rua.** 2018.
- CAVALIERI FILHO, Sérgio. Responsabilidade civil no novo Código Civil. **Revista de Direito do Consumidor**, v. 48, 2003.
- CAVALIERI FILHO, Sergio. **Programa de responsabilidade civil.** Malheiros Editores, 2005.
- CECHINEL, Andre et al. Estudo/análise documental: uma revisão teórica e metodológica. **Criar Educação**, v. 5, n. 1, 2016.
- CINTRA, Wendel Antunes. **Estado e sociedade.** 1. ed. Salvador: UFBA, 2017.
- CIVIL, Código. Lei No. 10.406, de 10 de janeiro de 2002. **Institui o Código Civil. Brasília: Senado**, 2002.
- COELHO, RICARDO CORRÊA. Administração pública e contexto institucional Contemporâneo; módulo I. **Brasília: ENAP/DDG**, 2013.
- CONCEIÇÃO, Sérgio Sávio Ferreira da. Fiscalização de contratos de terceirização de mão de obra na Universidade Federal de Sergipe: uma análise sobre a atuação e percepção dos agentes envolvidos no processo. 2019.
- CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Resolução CNJ nº 169, de 10 de novembro de 2013.** Disponível em: <<https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/1688>>. Acesso em: 21/05/2021.
- CORRÊA, Marislane de Freitas. **Construção de processos a partir de normas externas:** Um estudo realizado no setor de gestão de contratos terceirizados de serviços contínuos de uma IFES. 2020.

- COSTA, Frederico Lustosa da. Brasil: 200 anos de Estado; 200 anos de administração pública; 200 anos de reformas. **Revista de Administração Pública**, v. 42, p. 829-874, 2008.
- COSTA, Leonardo Perdiz da et al. O Lean Office aplicado à otimização dos processos licitatórios visando contratação de serviços de natureza continuada na superintendência da Zona Franca de Manaus–Suframa. 2017.
- CRUZ, Luiz Carlos Lima da. Responsabilidade subsidiária da Administração Pública pelos encargos trabalhistas nos contratos de terceirização. 2012.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 19. ed. São Paulo: Atlas, 2006.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Terceirização de serviços públicos, **Boletim de Direito Administrativo**, Janeiro/1996.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Terceirização municipal em face da Lei de Responsabilidade Fiscal. **Fórum de Contratação e Gestão Pública – FCGP**, Belo Horizonte, ano 14, n. 161, p. 36-44, maio 2015.
- DINIZ, Maria Helena. **Responsabilidade civil**. Saraiva, 1984.
- DUTRA, Renata; FILGUEIRAS, Vitor. A polêmica sobre o conceito de terceirização e sua regulação. **Revista Jurídica Trabalho E Desenvolvimento Humano**, v. 4, 2021.
- DRUCK, Graça. A terceirização na saúde pública: formas diversas de precarização do trabalho. **Trabalho, educação e saúde**, v. 14, p. 15-43, 2016.
- DRUCK, Graça et al. **A terceirização no serviço público: particularidades e implicações**. 2018.
- ECHER, Isabel Cristina. A revisão de literatura na construção do trabalho científico. **Revista gaúcha de enfermagem**. Porto Alegre. Vol. 22, n. 2 (jul. 2001), p. 5-20, 2001.
- ESPÍRITO SANTO, Ivanise Hosana do. **Terceirização de serviços públicos e reforma gerencial: o caso Secretaria da Fazenda de Pernambuco**. 2010. Tese de Doutorado.
- FERENHOF, Helio Aisenberg; FERNANDES, Roberto Fabiano. Desmistificando a revisão de literatura como base para redação científica: método SSF. **Revista ACB**, v. 21, n. 3, p. 550-563, 2016.
- FERNANDES, Antônio Sérgio Araújo; MORAES, Douglas Bezerra; NASCIMENTO, Alex Marques. Reformas administrativas nos estados brasileiros: o caso da reforma administrativa do estado do Piauí. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v. 20, n. 67, 2015.
- FIGUEIREDO, Mayra Freire de. Globalização, trabalho e sindicatos: a atuação sindical como meio de promoção do trabalho digno / Mayra Freire de Figueiredo. – Londrina, PR: Thoth, 2021.
- FONSECA, Heloisa Victoria Natal. **Responsabilidade civil da administração pública**. 2021.

GARSON, Sol. Planejamento, Orçamento e Gasto com Políticas Públicas. 2018.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar um projeto de pesquisa**. Quinta edição. Atlas. São Paulo: 2010.

GRATERON, Ivan Ricardo Guevara. Auditoria de gestão: utilização de indicadores de gestão no setor público. **Caderno de estudos**, p. 01-18, 1999.

GUIMARÃES, Duanne Emanuel Leal; SOARES, Cristiano Sausen. Reflexos da Adoção de Mecanismos de Gestão de Riscos Financeiros nas Empresas com Terceirização de Mão de Obra na Administração Pública. 2021.

GUIMARÃES, Duanne Emanuel Leal; SOARES, Cristiano Sausen; SANTOS, Edicreia Andrade dos. Gestão de riscos trabalhistas e previdenciários nos contratos de terceirização do setor público: estudo de caso em uma autarquia federal. 2021.

LANKFORD, William M.; PARSA, Faramarz. Outsourcing: a primer. **Management decision**, 1999.

LIMA, Naira da Costa Muylaert. Diretores escolares: burocratas de nível de rua ou médio escalão?. **Revista Contemporânea de Educação**, v. 14, n. 31, p. 84-103, 2019.

LIPSKY, Michael. **Street-level bureaucracy: Dilemmas of the individual in public service**. Russell Sage Foundation, 2010.

LIPSKY, Michael. **Street-level bureaucracy: Dilemmas of the individual in public service**. Russell Sage Foundation, 2010.

LOTTA, Gabriela Spanghero. **Burocracia e implementação de políticas de saúde: os agentes comunitários na Estratégia Saúde da Família**. SciELO-Editora FIOCRUZ, 2015.

LOTTA, Gabriela Spanghero; PIRES, Roberto Rocha Coelho; OLIVEIRA, Vanessa Elias. **Burocratas de médio escalão: novos olhares sobre velhos atores da produção de políticas públicas**. 2014.

KIAN, Tatiana. Terceirização na administração pública. **Revista do Direito Público**, v. 1, n. 2, p. 227-240, 2006.

KAYO, Graziella Mosareli. **A conta vinculada (Escrow account) em operações de fusão e aquisição: resolução de impasses sobre liberação dos recursos depositados**. 2019. Tese de Doutorado.

KLERING, Luis Roque; PORSE, Melody de Campos Soares; GUADAGNIN, Luis Alberto. Novos caminhos da administração pública brasileira. **Análise-Revista de Administração da PUCRS**, v. 21, n. 1, 2010.

LACERDA, Luisa. Terceirização e intermediação de mão de obra: em busca de novos parâmetros de responsabilização. **Revista do Tribunal Superior do Trabalho**, v. 81, n. 3, p. 192-227, 2015.

LINHARES, Fabricio; PENNA, Christiano; BORGES, Glenda. Os efeitos da Lei de Responsabilidade Fiscal no endividamento dos municípios do Piauí. **Revista de Administração Pública**, v. 47, p. 1359-1373, 2013.

LOPES, Bruno Lobão et al. **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. 2018.

MADER, Luzius. Legislação e Jurisprudência. **Cadernos da Escola do Legislativo**, v. 9, n. 14, p. 193-206, 2019.

MENDES, Lorena Lopes Freire et al. **Terceirização de serviços na administração pública: uma análise da conta vinculada no âmbito do Tribunal Regional do Trabalho da 3ª Região**. 2020.

MENDES, Lorena Lopes Freire. **Terceirização na administração pública: a fiscalização como dever jurídico do poder público contratante**. 2019.

MINAYO, MCS. Pesquisa social: teoria, método e criatividade. Petrópolis, RJ: P.(Org.). **O conhecimento do cotidiano: as representações sociais na perspectiva da psicologia**. Vozes, 1999.

MISOCZKY, Maria Ceci; ABDALA, Paulo Ricardo Zilio; DAMBORIARENA, Luiza. A trajetória ininterrupta da reforma do aparelho de Estado no Brasil: continuidades nos marcos do neoliberalismo e do gerencialismo. **Administração Pública e Gestão Social**, v. 9, n. 3, p. 184-193, 2017.

MANARINO, Michelle Peon. Gestão e fiscalização de contratos de terceirização de mão de obra: o caso da universidade federal de juiz de fora em um estudo comparativo. 2017. Tese de Doutorado. Dissertação de Mestrado, UFJF, Juiz de Fora, MG.

MARCELINO, Paula; CAVALCANTE, Sávio. Por uma definição de terceirização. **Caderno crh**, v. 25, p. 331-346, 2012.

MARCHIONI, Alessandra et al. El (des) encuentro entre los poderes Judicial y Legislativo brasileño: un análisis de la ampliación de la externalización en la Administración Pública en el contexto del RE nº 760.931/DF y de la Ley nº 13.429/2017. 2018.

MARINI, Caio. O contexto contemporâneo da administração pública na América Latina. **Revista do Serviço Público**, v. 53, n. 4, p. 31-52, 2002.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**, v. 20, 2003.

MENDES, Kamayra Gomes. Responsabilidade empresarial da terceirização do trabalho no Brasil: aportes para o seu aperfeiçoamento a partir da sociologia e das experiências legislativas de países latino-americanos.

MORO, Gabriela Zanateli; PORTEIRA, Mário Henrique Sellis; Cavazzana, Airton. Percepção Da Implantação Do Manual De Contabilidade Aplicada Ao Setor Público (Mcasp)

Pelos Integrantes Da Secretaria Municipal De Administração E Fazenda De Um Município Do Interior Do Estado De São Paulo Perception Of The Implementation Of The Account. *Revista Empreenda UniToledo Gestão, Tecnologia e Gastronomia*, v. 3, n. 1, 2019.

NOBLAT, Pedro Luiz Delgado; BARCELOS, Carlos Leonardo Klein; SOUZA, Bruno Cesar Grossi de. Módulo 4: classificações orçamentárias. 2014.

PACHECO, Edson Sandri. Uma análise comparativa do custo efetivo total da mão de obra terceirizada contratada pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul versus o custo estimado no mercado de trabalho geral. 2015.

PASSAES, F. M. ; PASSAES, M. F. ; LIMMER, M. E. C. ; ALONSO, M. M. ; MARQUES, R. ; FEITOSA, S. . Estado, Governo e Administração Pública. **Revista Eletrônica de Divulgação Científica da Faculdade Don Domênico**, v. 5, 2012.

PEDRAL, Gabriela França de Oliveira. O ônus da prova nas ações trabalhistas de responsabilidade subsidiária de entes públicos: uma análise do RE 760.931/DF. 2021.

PEREIRA, Priscila Mendes. A terceirização no serviço público e os efeitos da pandemia de COVID-19 na vida de trabalhadoras precarizadas: um estudo no Instituto Federal Sul-rio-grandense. 2022. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal de Pelotas.

PIAUI. **Constituição do Estado do Piauí**: Texto Revisada e Adequada: constitucional promulgado em 5 de outubro de 1989, com alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais nº 1/91 a 41/2013, Revisada e Adequada à Constituição da República Federativa do Brasil. Obra organizada por Marcos Patrício Nogueira Lima - Teresina: Escola do Legislativo Prof. Wilson Brandão, 2013.

PIAUI. Leis, decretos, etc. Lei complementar nº 87 de 22 de agosto de 2007. Estabelece o planejamento participativo para o desenvolvimento sustentável do Estado do Piauí e dá outras providências.

PIAUI. Tribunal de Justiça. Presidência. **Portaria nº 2.845, de 24 de setembro de 2019**. Teresina, 2019. Disponível em:

<http://transparencia.tjpi.jus.br/uploads/legislacao_lei/file/2122/Portaria__Presid%C3%A2ncia__N%C2%BA_2845-2019_-_PJPI_TJPI_GABPRE_SECGER-mesclado.pdf>.

Acesso em: 21/05/2021.

PIAUI. Tribunal de Justiça. **Portaria (Presidência) nº 781 de 05 de abril de 2022**, dispõe sobre a regulamentação da Conta-Depósito Vinculada — bloqueada para movimentação (Resolução CNJ nº 169/2013) no âmbito do Poder Judiciário Piauiense e dá outras providências. 2022.

PORTO, Ana Carla Vaz. A terceirização e as mulheres. **Brazilian Journal of Development**, v. 7, n. 4, p. 43419-43434, 2021.

PORTO, Ana Carla Vaz. O toyotismo e a precarização dos direitos trabalhistas. **Brazilian Journal of Development**, v. 7, n. 4, p. 43435-43453, 2021.

SANTOS, Renan Baltazar dos et al. “**Aqui não pode nem adoecer**”: a dinâmica prazer e sofrimento no trabalho de terceirizados no contexto de uma IES pública. 2020.

SENHORA, Elói Martins. Caminhos bifurcados do desenvolvimento local-As boas práticas de gestão pública das cidades entre a competição e a solidariedade. **Revista brasileira de gestão e desenvolvimento regional**, v. 3, n. 2, 2006.

SEIFERT, Ronaldo Gerd. Responsabilidade extracontratual subjetiva e objetiva no Código Civil de 2002. **Revista de Direito**, v. 9, n. 11, 2006.

SILVA, TA da. Conceitos e evolução da administração pública: o desenvolvimento do papel administrativo. **Seminário Internacional sobre Desenvolvimento Regional**, v. 8, 2017.

SANTOS, Luis Fernando Locatelli dos. Relações Entre Identificação Organizacional, Insegurança Laboral E Bem-Estar em Trabalhadores Terceirizados. 2021.

SANTOS, Thiago Alexandre dos. Responsabilidade civil da administração pública e o inadimplemento de encargos trabalhistas na terceirização. 2012.

SANTOS, Selma Oliveira Silva. A Responsabilidade Subsidiária do Ente Público na Terceirização de Serviços. **Revista da Procuradoria-Geral do Banco Central**, v. 4, n. 1, p. 97, 2010.

SEELAENDER, Airton Cerqueira-Leite. O contexto do texto: notas introdutórias à história do direito público na idade moderna. **Seqüência: estudos jurídicos e políticos**, v. 28, n. 55, p. 253-286, 2007.

SEKIDO, Amelia Midori Yamane. Terceirização na Administração Pública: A gestão e a fiscalização dos contratos. Monografia de conclusão de curso de especialização em Auditoria Governamental. Brasília: Universidade Gama Filho, 2010.

SILVA, Cristiane Gomes; ROCHA, William. Responsabilidade Civil da Administração Pública. 2010.

SILVA, Gilberto Soares; DE MEDEIROS, Ana Lúcia. Análise das Despesas Orçamentárias do Estado do Piauí de 2013 a 2016: Os Gastos com Despesas Correntes e de Capital. **Revista Cereus**, v. 10, n. 1, p. 130-144, 2018.

SILVA, Matheus Carvalho. **A responsabilidade civil da Administração Pública por falha no dever de fiscalização**. 2019. Trabalho de Conclusão de Curso.

SILVEIRA, Mauro César; FONSECA, Guilherme Parentoni Senra; OLIVEIRA, Kamila Pagel. Os limites fiscais e orçamentários da reforma gerencial nos estados: o exemplo de Minas Gerais. **Contabilidade Vista & Revista**, v. 23, n. 1, p. 127-163, 2012.

SOARES, Luciano Alves; De, A. Responsabilidade Estatal nos Contratos. Faculdade Baiana de Direito Pós-Graduação em Direito e Processo do Trabalho.

WEISZFLOG, Walter. Michaelis: moderno dicionário da língua portuguesa. **(No Title)**, 1998.

ZYMLER, Benjamin. Contratação indireta de mão-de-obra versus terceirização. **Revista do TCU**, n. 75, p. 37-56, 1998.