



# Rescisões contratuais antes e depois do Acórdão TCU 1214/13: possíveis efeitos da trajetória de controles na terceirização

Contractual terminations before and after TCU Decision 1214/13: possible effects of the trajectory of formal controls on outsourcing

## **Franklin Brasil Santos**

Mestre em Controladoria e Contabilidade pela FEA/USP. Auditor de Controle Interno da CGU desde 1998. Coordenador do NELCA, comunidade de prática de compradores públicos. Pesquisador em compras públicas. Coautor de diversos livros, dentre eles “Como combater a corrupção em licitações” e “Como combater o desperdício no setor público”.

## **Tânia Lopes Pimenta Chioato**

Graduada em Matemática e Engenharia Civil pela Universidade de Brasília (UnB). Auditora de Controle Externo do TCU desde 2008, instituição em que exerceu diversas funções de assessoramento e direção. Atualmente é titular da Secretaria de Controle Externo de Aquisições Logísticas (Selog), unidade especializada na fiscalização de licitações e contratos públicos.

## **RESUMO**

Em 2013, o TCU coordenou esforços para melhorar os controles dos contratos de serviços terceirizados, especialmente aqueles com dedicação exclusiva de mão de obra. Na época, a ênfase de atuação estava na fiscalização contratual. O foco, então, a partir do Acórdão 1214/13, passou para a fase de seleção do fornecedor, com critérios mais rigorosos de habilitação. Neste estudo, foram pesquisados contratos do Poder Executivo federal para avaliar os efeitos potenciais daquela mudança de controles. Comparamos as taxas de rescisão contratual antes e depois da intervenção do TCU. Nossos achados são consistentes na direção de resultados positivos originados do Acórdão 1214/13, indicando a validade da ação coordenada dos órgãos de controle e gestores, estabelecendo controles baseados em riscos, custos e benefícios e ampliando a capacidade pública de entregar resultados à sociedade.

**Palavras-chave:** Terceirização. Dedicação exclusiva de mão de obra. Responsabilidade subsidiária. Rescisão contratual. Gestão de Riscos. Controles.



## ABSTRACT

In 2013, TCU coordinated efforts to improve controls on outsourced service contracts, especially those with exclusive dedication to labor. At the time, the emphasis was on contract management. Then, from 1214/13, the focus went to the supplier selection phase, with stricter qualification criteria. In this study, contracts from the federal executive branch assess informal controls' possible effects of that changes. We compared contract termination rates before and after TCU intervention. Our conclusions are consistent in the direction of positive results arising from TCU decision 1214/13, indicating the validity of the coordinated action of formal control and management bodies, establishing controls based on risks, costs, and benefits, and expanding the public capacity to deliver results to society.

**Keywords:** Outsourcing. Exclusive dedication of labor. Subsidiary liability. Contractual Termination. Risk management. Formal Controls.

## 1. INTRODUÇÃO

Não é novo o fenômeno de transferir atividades especializadas ou de baixo interesse econômico do contratante a executores externos à organização. Pelo menos desde o século XVIII, na Inglaterra, o gerenciamento de prisões, a manutenção de estradas, a coleta de impostos, de lixo, o sistema de correios e o transporte de prisioneiros vêm sendo terceirizados (BERGAMASCHI, 2004). Na era Thatcher (1980–1990), os ingleses intensificaram esse processo, criando legislação específica. Nos Estados Unidos também houve enorme avanço das técnicas de *outsourcing*, sobretudo com as tecnologias de informação mais modernas e leis trabalhistas flexíveis (SIRELLI, 2008; KELLIHER, 1997).

No Brasil, a opção de terceirizar serviços especializados também não é nova. No século XIX, o imperador D. Pedro II contratou a firma Aleixo Gary para fazer a limpeza urbana do Rio de Janeiro (SCHIMIDT, 1999). Desde aquela época, portanto, pelo menos um tipo de serviço essencial já era atividade delegada a terceiros.

Mas foi na década de 1960 que o setor público brasileiro começou a normatizar a terceirização, impulsionado pelas experiências internacionais. O Decreto-Lei nº 200/67, primeira tentativa de reforma gerencial da Administração Pública, que buscava mexer na rigidez burocrática do Estado brasileiro, estimulava a contratação de empresas especializadas em atividades-meio para que o Estado pudesse “melhor desincumbir-se das tarefas de planejamento, coordenação, supervisão e controle” (art. 10). Mas faltava especificar com clareza quais seriam as atividades terceirizáveis.

Para esclarecer o assunto, foi publicada, em 1970, a Lei nº 5.645, que estimulava a delegação a terceiros dos serviços de conservação, transporte, limpeza e outros semelhantes. O processo foi interrompido, porém, logo depois, em 1972, quando a Lei nº 5.845 vedou a contratação ou a prorrogação dos contratos relacionados com tarefas pertencentes às atribuições dos servidores públicos federais do “Grupo de Serviços Auxiliares”.



A retomada da terceirização no setor público, ou mais propriamente, o seu efetivo começo como processo amplo e estruturado, ocorreu 25 anos depois, quando se revogou a proibição de contratar terceiros para executar tarefas de serviços auxiliares, por meio do art. 18 da Lei nº 9.527, de 1997. No mesmo ano, editou-se o Decreto 2.271, que especificou as atividades preferencialmente terceirizáveis no Executivo federal: limpeza, vigilância, transportes, informática, copeiragem, recepção, reprografia, telecomunicações e manutenção de prédios, equipamentos e instalações.

Esse destravamento da terceirização ocorreu no contexto da chamada Reforma Gerencial do Estado, na década de 1990, que envolveu a diferenciação entre atividades finalísticas e áreas-meio: as primeiras consideradas núcleo estratégico, a ser desenvolvido com excelência pelo setor público; as últimas, tarefas nas quais o setor privado seria melhor capacitado a desempenhar, atividades de apoio a serem contratadas externamente. Entre os serviços terceirizáveis, estavam segurança e limpeza e até mesmo tarefas mais complexas como consultoria e serviços de computação (BRESSER PEREIRA, 1999).

A lógica da Reforma Gerencial apoiava-se na ideia de que certos problemas da Administração Pública podem ser resolvidos com estratégias adotadas pelo setor privado. Não que se pretendesse emular na gestão pública o modo privado de gerenciamento, como se o Estado fosse uma empresa, mas que se aplicassem aos dilemas estatais algumas soluções já consagradas como boas práticas de gestão, independentemente da sua origem (BILHIM, 2009).

Buscava-se, assim, imprimir à gestão pública o objetivo de perseguir o aumento da eficiência, eficácia e racionalização administrativa, o melhor desempenho, com a adoção de mecanismos e ferramentas provenientes da gestão empresarial (PETERS, 1997).

Não por acaso, na década de 1990, o mercado privado já estava terceirizando muitas das suas atividades-meio. No início daquele período, o Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (DIEESE, 1993) já identificava nas atividades de apoio o predomínio da terceirização, sendo mais comuns os serviços de limpeza (62,5%), segurança/portaria (47,5%), transporte, restaurante e manutenção (40%).

Começava, então, junto à Reforma Gerencial, a trajetória de riscos e controles na terceirização do setor público, evolução da qual se tratará nesta pesquisa.

A literatura deixa claro que a terceirização pressupõe o estabelecimento de parcerias, não com o objetivo exclusivo da redução de custos, mas na busca estratégica por aumento da qualidade, da produtividade e de foco em especialidade (VALOIS e ALMEIDA, 2009; OLIVEIRA, 2009; COSTA, 1994; LANGFIELD-SMITH e SMITH, 2003). Tomador e prestador de serviços têm interesses em comum, conscientes das necessidades das partes, embora ainda existam os casos de preocupação exclusiva com ganhos de curto prazo, ignorando aprimoramento da qualidade, busca da especialidade e da eficiência, para garantia de competitividade no mercado (QUEIROZ, 1998).

O que se espera de uma terceirização adequada é a compra de serviços de forma estratégica, em forma de parceria, não a locação da força do trabalhador como meio de burlar legislação



trabalhista. Na França, restrições legais à demissão de funcionários acabaram impulsionando a utilização de mão de obra terceirizada, como forma de contornar as dificuldades legais para demitir (MAGALHÃES *et al.*, 2010).

No Brasil, a legislação trabalhista também é extremamente importante quando se fala em terceirização. Aqui, o ato de terceirizar não é proibido, mas pode apresentar sérios riscos de inadimplência aos direitos dos trabalhadores. Por conta disso, a Justiça do Trabalho vem se ocupando da locação de mão de obra disfarçada de terceirização, de relações empregatícias camufladas, fraudes ao sistema de seguridade e previdência social (VALOIS e ALMEIDA, 2009).

A situação tomou proporções tais que o Tribunal Superior do Trabalho (TST) se posicionou para uniformizar entendimento, por meio da Súmula 331, em que se considera ilegal a contratação de trabalhadores por empresa interposta, formando-se o vínculo diretamente com o tomador da mão de obra, algo como o princípio da “essência sobre a forma”, valendo mais a essência da contratação do funcionário do que a forma contratual estabelecida.

Pela Súmula 331 do TST, se a empresa contratada não pagar as obrigações trabalhistas, o tomador, mesmo sendo a Administração Pública, pode, em circunstâncias específicas, responder subsidiariamente, ou seja, depois de esgotados os esforços de pagamento contra o empregador, quem assume a obrigação é o tomador dos serviços.

Percebe-se que o objetivo de reduzir custos com a terceirização pode ser comprometido se houver falha no cumprimento das obrigações trabalhistas e previdenciárias (VALOIS e ALMEIDA, 2009). As empresas que prestam serviços terceirizados podem sonegar impostos ou deixar de pagar salários dos empregados, e isso reflete diretamente nos interesses do tomador. Esses são riscos significativos.

Risco é um evento que pode afetar o cumprimento dos objetivos, medido em termos de impacto e de probabilidade. O tratamento mais comum é a aplicação de controles internos, medida instituída para modificar o risco (SOUZA e SANTOS, 2019).

Tendo exatamente esse objetivo em mente, instituir controles para modificar os riscos, o TCU emitiu o Acórdão n. 1.214/2013-Plenário (daqui para frente, simplesmente, Acórdão 1214/13), induzindo a adoção de novos critérios de habilitação nas licitações de serviços terceirizados, com o objetivo de racionalizar as contratações e mitigar os riscos mais relevantes da época, relacionados à inadimplência de verbas trabalhistas das empresas contratadas e à possibilidade de responsabilização subsidiária do tomador de serviços.

Incorporados os novos requisitos de seleção de fornecedores recomendados pelo acórdão à rotina dos órgãos federais, não se tem notícia de diagnóstico sobre os seus efeitos com base em um conjunto significativo de dados.

Esta pesquisa se propõe a suprir a lacuna e avaliar o atingimento do objetivo principal do Acórdão 1214/13, de contribuir em alguma medida para minimizar os casos de inadimplência, inexecução e, conseqüentemente, de rescisão contratual na Administração Pública. Para isso, estudaremos contratos federais assinados antes e depois do julgado paradigmático.



O objetivo do estudo é avaliar potenciais efeitos da guinada nos controles, da fase de fiscalização contratual para a fase de seleção de fornecedores, da ênfase na verificação integral de comprovantes de pagamento para novos critérios de habilitação. Será que essa mudança contribuiu para melhores níveis de serviços, como era esperado?

## 2. TRAJETÓRIA DE RISCOS E CONTROLES NA TERCEIRIZAÇÃO

Primeiro, a jornada normativa dos serviços terceirizados, no governo federal, foi marcada pela IN MARE nº 13/1996 e, mais tarde, pela IN MARE nº 18/1997, focada na falta de padronização dos artefatos e diretrizes para contratações da época. Assim, surgiu a modelagem da limpeza por produtividade, contratada por metro quadrado, e a vigilância por tipo de posto de trabalho. Foram estabelecidos, também, limites de preço para a limpeza e a vigilância, os dois clássicos da terceirização.

Com o avanço das contratações, em especial sob o regime de dedicação exclusiva de mão de obra, incluindo diversos objetos, do apoio administrativo genérico às variadas manutenções do ambiente construído, outros riscos foram se manifestando, sendo o principal deles a inadimplência das obrigações trabalhistas da empresa contratada. Em 2000, alterando a Súmula 331, o Tribunal Superior do Trabalho (TST) determinou a responsabilidade subsidiária dos entes públicos, atraindo inúmeros processos judiciais do gênero.

Um novo caminho se abriria, então, para os controles dos contratos com dedicação exclusiva de mão de obra. A IN SLTI nº 2/2008, substituindo o regulamento anterior, passou a enfatizar a fiscalização contratual, no espectro administrativo, exigindo a verificação, todos os meses, da integralidade dos documentos dos empregados terceirizados, destacadamente, guias de recolhimentos previdenciários e trabalhistas, folhas salariais, comprovantes de vale-transporte, vale-alimentação, contracheques, atestados médicos, férias, afastamentos.

Mesmo com tal fiscalização, os riscos de responsabilização do ente público, no entanto, continuaram se materializando.

Exemplo contundente disso veio do próprio Tribunal de Contas da União. De 2007 a 2009, 20 de seus contratos com dedicação exclusiva foram rescindidos por inexecução ou inadimplência. A situação estava tão grave que o então presidente da Corte de Contas, Ministro Ubiratan Aguiar, incitou a área administrativa do Tribunal a buscar soluções eficazes e definitivas, reconhecendo ser um problema crônico da Administração Pública, que ultrapassava os limites do TCU.

Assim, em 2010, um grupo de especialistas em licitações e contratos composto por representantes do Tribunal de Contas da União (TCU), Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP), Advocacia-geral da União (AGU), Ministério da Previdência Social (MPS), Ministério da Fazenda (MF), Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCE-SP) e Ministério Público Federal (MPF) iniciou um movimento de profunda mudança nas contratações públicas de serviços de natureza continuada com dedicação exclusiva de mão de obra.



O grupo constatou que, nos anos que antecederam à sua formação, era comum, nas licitações, a participação de empresas sem as mínimas condições financeiras e operacionais de cumprir regularmente os contratos firmados, reduzindo a eficiência na prestação dos serviços, tendendo a ampliar casos de inadimplência e o risco de responsabilizações subsidiárias na Justiça Trabalhista. Sua missão era propor controles com vistas a mitigar esses riscos.

Ao longo dos trabalhos do grupo, a Secretaria-Geral de Administração do TCU serviu como verdadeiro laboratório das proposições teóricas, de maneira a avaliar sua viabilidade, efeitos e desdobramentos, incorporando as novas exigências de qualificação dos licitantes, de forma gradativa, em seus editais. Ao todo, dezessete editais incorporaram as propostas, em menor ou maior grau, até novembro de 2010 com o respaldo da consistente motivação que acompanhou cada mudança pretendida, em função dos riscos mapeados e do histórico das contratações.

Em face do ineditismo das alterações, praticamente todos os certames sofreram impugnações, pedidos de esclarecimentos e recursos. Houve, ainda, um mandado de segurança e dois editais foram objeto de representação ao controle externo do TCU.

Os obstáculos foram superados nos casos concretos e o relatório do grupo foi oferecido como representação ao controle externo do TCU no intuito de firmar os entendimentos ali delineados e estender seus efeitos a outros órgãos e entidades públicos.

Vislumbrou-se, à época, a possibilidade de toda a Administração Pública ser beneficiada com redução de custos, menos rescisões contratuais, menos demandas trabalhistas e uma gestão contratual mais racional.

Como resultado de todo esse esforço, a área finalística do TCU se debruçou sobre as questões apresentadas, e o paradigmático Acórdão TCU 1214/13, da relatoria do Ministro Aroldo Cedraz, recomendou a adoção de alternativas para melhorar a gestão dos contratos terceirizados, mudanças normativas, de forma a enfatizar controles que buscassem mitigar os riscos de seleção adversa nas licitações, especialmente envolvendo dedicação exclusiva de mão de obra, ao mesmo tempo em que fomentou a racionalização dos procedimentos de fiscalização, para que se tornassem amostrais em vez de exaustivos.

Os riscos e controles, até então fortemente voltados à fase de execução contratual, com verificação integral de documentos, foram considerados, pelo TCU, ineficientes. Ao passo que exigia grande estrutura de fiscalização, priorizando o aspecto formal em detrimento da atividade precípua de verificar o desempenho do contratado. Todo aquele esforço não estava evitando os problemas, dados os subterfúgios utilizados por algumas empresas para mascarar desvios no cumprimento das obrigações.

Diante desse cenário, foi recomendado, no Acórdão 1214/13, que a fiscalização de aspectos trabalhistas e previdenciários fosse realizada, em parte, pelos próprios empregados terceirizados, por meio de acesso, via internet, aos sistemas da Previdência Social, da Receita Federal do Brasil e do FGTS, com o objetivo de verificar a regularidade no recolhimento de suas contribuições. Ao órgão público contratante restaria fiscalizar, preferencialmente por



amostragem, certas condições que indicassem a adimplência da empresa contratada, tais como: solicitar aos empregados terceirizados a checagem dos extratos do INSS e FGTS, checagem de recebimento de salários, vale-transporte e auxílio-alimentação. A lógica dessa nova sistemática considerava que a adoção de critérios estatísticos na fiscalização tende a reduzir consideravelmente os custos de transação envolvidos com o monitoramento do cumprimento de obrigações trabalhistas pela empresa contratada (SANTOS, 2014).

Assim, o foco do controle migrou para a fase de seleção do fornecedor. O TCU recomendou diversas medidas, entre elas, em especial, critérios mais rigorosos de habilitação, tais como patamar mínimo de Capital Circulante Líquido, Patrimônio Líquido proporcional aos compromissos já assumidos e três anos de experiência no ramo licitado. No Acórdão nº 8364/2012 – 2ª Câmara, tratando de critérios similares adotados em seus próprios editais, a Corte de Contas afirmou ter o objetivo de afastar as empresas aventureiras que rotineiramente aparecem, atuando de forma proativa, porque, se os órgãos públicos ficam silentes, correm o risco de “serem acusados de omissão e, eventualmente, por contratarem mal, virem a ser condenados subsidiariamente em feitos trabalhistas”.

A ideia, portanto, com os critérios complementares de habilitação, era contratar empresas consolidadas no mercado, aptas a prestar serviços continuados (exigência temporal), e capazes de executar sem dificuldades seus encargos no momento da contratação (exigência quantitativa e qualitativa).

O julgado paradigmático de 2013, dessa forma, induziu significativas alterações na IN SLTI nº 2/2008, levadas a efeito por meio da IN SLTI nº 6/2013, em dezembro daquele ano. A partir de 2014, portanto, unidades do Sistema de Serviços Gerais do Executivo federal (Sisg), passaram a adotar os novos critérios, incorporados aos modelos de editais elaborados pela Advocacia-Geral da União.

Mais recentemente, entrou em vigor a IN SEGES nº 5/2017, atualizando a regulamentação na contratação de serviços e enfatizando novos controles, desta vez, sobre a fase de planejamento da contratação, exigindo mecanismos mais robustos e detalhados de definição da necessidade a ser suprida, estudos técnicos e justificativa fundamentada da solução a ser contratada.

Assimilando parte das diretrizes da IN SEGES nº 5/2017, veio o Decreto nº 9.507/2018, disciplinando de forma mais abrangente a contratação de serviços da administração pública federal. E, por fim, a nova Lei de Licitações e Contratos, 14.133/2021, também incorporou elementos dessa legislação, consolidando, nacionalmente, as diretrizes do TCU.

Como se vê, ilustrado pela figura a seguir, o caminho dos riscos e controles na terceirização federal foi trilhado com forte mudança de ênfase em cada etapa de sua evolução, ao longo de duas décadas. Primeiro, a prioridade foi a definição de preços máximos e padronização documental, algo que se relaciona com o nascedouro da demanda (1), previamente limitada por intervalos de valores pré-determinados. Depois, o destaque foi para a exaustiva fiscalização documental (2), substituído mais tarde pelo realce na habilitação dos licitantes (3), arrematado, por fim, pela preponderância de artefatos de planejamento (4).

Figura 1: Trajetória normativa da terceirização federal e sua respectiva ênfase entre as fases da contratação



Fonte: elaboração própria, com base no macroprocesso de contratação elaborado pelo TCU

A pesquisa ora proposta concentra-se nos possíveis efeitos dessa trajetória, no ponto de inflexão representado pela ênfase nos critérios de seleção do fornecedor, o que se poderia chamar de terceira onda evolutiva dos controles da terceirização no governo federal.

Afinal, há indícios de que esse movimento, iniciado em 2013, trouxe benefícios?

### 3. METODOLOGIA

Para o estudo pretendido, foram comparadas as taxas de rescisão contratual antes e depois do Acórdão 1214/13.

Os dados coletados referem-se aos contratos dos órgãos federais, integrantes do Sisg, cujos registros constam no Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais (Siasg), de alimentação compulsória por unidades do Sisg. A extração foi realizada, em outubro de 2020, pela plataforma de consulta gerencial DW Comprasnet. Extraíram-se contratos assinados entre 2009 e 2018, licitados por pregão eletrônico, categorizados como “serviço”, contendo palavras-chave (vide Anexo) no campo “descrição de objeto do contrato”, que pudessem filtrar os tipos mais comuns de funções terceirizadas: apoio administrativo, vigilância e limpeza, executados com dedicação exclusiva de mão de obra.

Dos resultados, excluíram-se registros com valores iniciais inferiores a R\$ 50 mil, duplicidades, contratos de natureza não continuada, objetos contratuais que se referiam a “aquisição” ou “fornecimento”, assim como descrições incompatíveis com a seleção pretendida (vide Anexo). Infelizmente, não há um indicador no Comprasnet para contratos com dedicação exclusiva de mão de obra. Daí a necessidade do esforço manual de filtragem.



Ao final, compilaram-se 13.144 contratos, totalizando R\$ 35 bilhões, considerados seus valores finais, incluídas prorrogações, todos em regime de dedicação exclusiva. Essas contratações envolveram mais de 2.800 unidades compradoras diferentes (Uasg). Agruparam-se os contratos em 3 segmentos, conforme seu objeto principal (vide Anexo).

Tabela 1: Descritivo geral dos contratos analisados

OBJETO PRINCIPAL	TOTAL (R\$ BILHÕES)	QTDE CONTRATOS	QTDE UASG
Apoio Administrativo	14,7	5.420	1.210
Vigilância	10,7	3.562	1.257
Limpeza	9,7	4.162	1.375
<b>TOTAL</b>	<b>35,1</b>	<b>13.144</b>	<b>2.866 (*)</b>

Fonte: elaboração própria, com dados do Siasg.

(\*) Não é compatível com a soma porque algumas se repetem

Com os dados coletados, utilizando planilha eletrônica, foram calculadas as taxas médias de rescisão em contratos firmados nos dois períodos: (1) antes do Acórdão 1214/13: 2009 a 2013; e (2) depois do Acórdão 1214/13: 2014 a 2018. Tal cálculo levou em conta a situação atual do contrato informada na base de dados, incluindo a condição de rescindido.

A escolha dos períodos justifica-se pela intenção de comparar o efeito potencial dos novos critérios de habilitação introduzidos nos editais de pregão do Executivo federal com a prolação do acórdão em relação aos editais que não adotavam os requisitos.

Sabe-se que a Lei n. 8666/93, que rege os contratos públicos, permite que serviços de natureza continuada sejam contratados por até 60 meses. Mas, depois do Acórdão 1214/13, apenas as avenças assinadas em 2014, na época da extração, já tinham alcançado completamente essa plenitude potencial de vigência. Por isso, optou-se por recortar as taxas de rescisão em períodos menores de vigência contratual.

Para evitar distorções na comparação, buscou-se segmentar os dados em três conjuntos: (1) rescisões ocorridas nos primeiros 12 meses de vigência; (2) rescisões ocorridas nos primeiros 24 meses de vigência; (3) rescisões ocorridas nos primeiros 36 meses de vigência.

Dessa forma, foi possível comparar taxas de rescisão<sup>1</sup> em períodos similares, em termos de potencial de vigência contratual. A amostra (1), de rescisões nos primeiros 12 meses, comparou contratos assinados de 2009 a 2013 com os firmados de 2014 a 2018. Já a amostra (2), de rescisões ocorridas nos primeiros 24 meses, comparou contratos assinados de 2010 a 2013 com os de 2014 a 2017. E na amostra (3), de rescisões nos primeiros 36 meses, a comparação ocorreu entre os períodos de assinatura dos contratos de 2011 a 2013 e 2014 a 2016.

<sup>1</sup> As taxas foram calculadas dividindo a quantidade de rescisões, em cada recorte temporal, pelo total de contratos assinados no ano.



O objetivo desses recortes foi comparar períodos com a mesma quantidade de anos e cujos contratos poderiam ter alcançado as barreiras temporais estabelecidas (12, 24 ou 36 meses).

Assim, todos os contratos assinados em 2018 tiveram a possibilidade legal de alcançar, até outubro/2020, quando houve a extração de dados, mais de 12 meses de vigência. De forma análoga, contratos assinados em 2017 puderam alcançar mais de 24 meses, e todos os pactos iniciados em 2016 tiveram oportunidade de ultrapassar 36 meses.

Com os dados disponíveis, investigaram-se os motivos das rescisões registradas. Adotou-se amostra aleatória de 500 contratos rescindidos (24% do total), da qual se coletou o CNPJ do contratado e o número do contrato, buscando, com esses dados, o extrato de rescisão publicado no Diário Oficial da União. Das 500 tentativas de busca, 231 foram bem-sucedidas (11% do total de rescisões registradas nos dados coletados). As demais foram frustradas por ausência de resultado ou por publicação genérica, sem informação suficiente.

Das 231 ocorrências obtidas, 33% referem-se a rescisões amigáveis; 60%, a falhas do contratado; e 7%, a outros motivos.<sup>2</sup>

Assim, verificou-se que, tomando a amostra como referência, 60% das rescisões ocorrem como manifestação de riscos de fragilidades na execução contratual. Tais fragilidades, nos contratos com dedicação exclusiva de mão de obra, referem-se, em boa medida, ao risco de inadimplência trabalhista ou previdenciária, principal problema desse tipo de contrato (FREITAS, 2011).

E mesmo que nem toda rescisão por falha do contratado seja provocada por problemas de natureza trabalhista ou previdenciária, os controles de seleção do fornecedor podem contribuir para sua mitigação, razão pela qual permanece válida a lógica de comparar as taxas antes e depois do Acórdão 1214/13.

#### 4. RISCOS ANTES E DEPOIS DO ACÓRDÃO 1214/13

Conforme a metodologia descrita anteriormente, passamos a apresentar as taxas de rescisões dos 13.144 contratos, por recorte temporal, ou seja, rescindidos nos 12, 24 e 36 primeiros meses de suas vigências, comparando aqueles firmados antes e depois do Acórdão 1214/13.

As taxas de rescisões ocorridas nos 36 primeiros meses abrangem também aquelas ocorridas nos 24 e nos 12 primeiros meses, ou seja, os recortes são não excludentes. De igual maneira, as taxas de rescisões em 24 meses englobam os contratos rescindidos nos primeiros 12 meses.

---

2 A rescisão amigável está prevista no art. 79, II, da Lei nº 8666. As rescisões por falha do contratado estão previstas em diversos dispositivos dos arts. 77 e 78, referindo-se a inexecução total ou parcial, descumprimento ou cumprimento irregular de cláusulas contratuais, especificações, projetos ou prazos, faltas reiteradas. As outras motivações referem-se a razões de interesse público, caso fortuito ou força maior e decisão judicial.



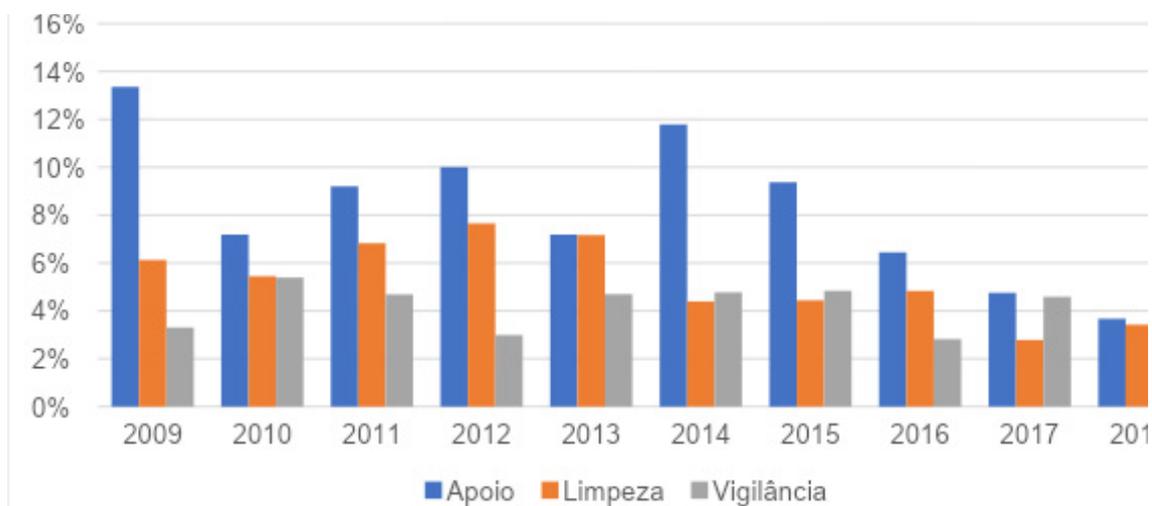
Tabela 2: Taxa média de rescisões nos primeiros 12 meses, antes e depois do Acórdão 1214/13

OBJETO PRINCIPAL	ANTES (2009-2013)	DEPOIS (2014-2018)	DIFERENÇA
Apoio Administrativo	9,1%	7,2%	-20,9%
Vigilância	4,2%	4,3%	2,4%
Limpeza	6,7%	4,1%	-38,8%
<b>TOTAL</b>	<b>6,9%</b>	<b>5,4%</b>	<b>-21,7%</b>

Fonte: elaboração própria, com dados do Siasg.

Os números da Tabela 2 apontam para a realidade esperada: o Acórdão 1214/13 produziu efeitos positivos, embora não pareça ter afetado o segmento de vigilância. Houve queda geral de 21,7% nas proporções de rescisões contratuais nos primeiros 12 meses de vigência. Pela coincidência temporal, reforçada pelas médias anuais decrescentes, demonstradas no Gráfico 1, a causa mais provável desse movimento é a adoção, a partir de 2014, de critérios de habilitação mais rigorosos com vistas a selecionar fornecedores com maior aptidão técnica e saúde financeira para a prestação dos serviços contratados.

Gráfico 1: Taxa de rescisões nos primeiros 12 meses, por ano de início do contrato (2009-2018)



Fonte: elaboração própria, com dados do Siasg.

Admite-se que possam existir outras causalidades, mas, pelo volume de dados e pela consistência do movimento observado nos três segmentos avaliados, a compatibilidade da tendência estatística com a introdução dos novos critérios de habilitação é forte indicativo de que há razoável validade nas análises.

Verifica-se que o ano de 2014 não representou forte ruptura, com piora nos índices, em relação a 2013 no segmento de apoio administrativo. É possível que isso tenha sido causado, ao menos em parte, pela incorporação gradativa das medidas induzidas pelo TCU. É de se esperar que a adoção dos novos critérios de habilitação tenha levado um certo tempo para se consolidar.



O mesmo efeito de mitigação de riscos pela habilitação mais rigorosa foi identificado no próprio TCU. Artigo de Márcio Motta apontou que, de 2010 até 2015, quando os editais do Tribunal passaram a prever regras similares às recomendadas no Acórdão 1214/13, nenhum contrato foi rescindido; um gigantesco avanço em relação ao período anterior, em que as rescisões explodiram, motivando, inclusive, o próprio Acórdão 1214/13 (CRUZ, 2016).

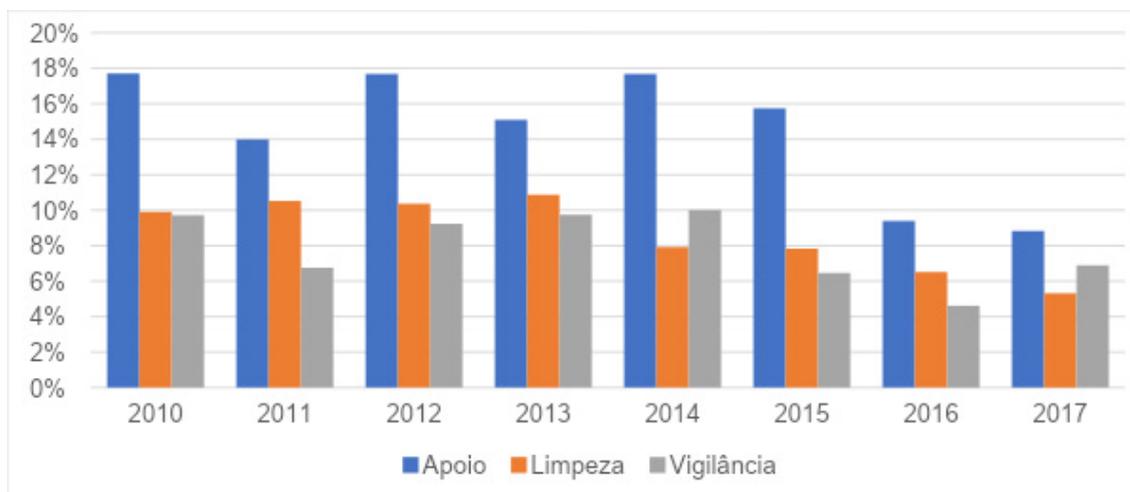
Tabela 3: Taxa média de rescisões nos primeiros 24 meses, antes e depois do Acórdão 1214/13

OBJETO PRINCIPAL	ANTES (2010-2013)	DEPOIS (2014-2017)	DIFERENÇA
Apoio Administrativo	16,7%	11,6%	-30,5%
Vigilância	8,0%	6,8%	-15,0%
Limpeza	10,4%	6,7%	-35,6%
<b>TOTAL</b>	<b>12,2%</b>	<b>8,8%</b>	<b>-27,9%</b>

Fonte: elaboração própria, com dados do Siasg.

Com a Tabela 3, reforçam-se os indícios de que o Acórdão 1214/13 promoveu aperfeiçoamento nos controles das contratações. Mesmo os serviços de vigilância, nos primeiros 24 meses de vigência, apresentaram redução nas taxas de rescisão, indicativo de que os riscos de falhas contratuais podem ter se reduzido. O Gráfico 2 comprova que os efeitos vêm se intensificando anualmente, a partir de 2014.

Gráfico 2: Taxa de rescisões nos primeiros 24 meses, por ano de início do contrato (2010-2017)



Fonte: elaboração própria, com dados do Siasg.

Confirma-se a tendência de que os números de 2014 não foram muito animadores, o que já era esperado, pela adoção gradativa dos novos critérios, mas os anos seguintes apresentaram consistente queda nos índices de rescisões nos primeiros dois anos de vigências contratuais.



Fica evidente que há mais rescisões, proporcionalmente, nos primeiros 12 meses de vigência contratual. No período mais recente, no total dos segmentos, 5,4% dos contratos foram rescindidos dentro de um ano a partir da assinatura. No segundo ano, mais 3,4% dos contratos terminaram por rescisão, somando 8,8%.

Essa tendência é compatível com a distribuição de rescisões por falha contratual. Verificou-se que, dos 139 contratos cuja rescisão foi identificada com fundamentos relacionados a inexecução, descumprimento ou irregularidades cometidas pelo contratado, 37% ocorreram no primeiro ano de vigência, outros 33% aconteceram no segundo ano, caindo para 16% no terceiro ano e reduzindo ainda mais nos dois últimos anos.

Em contraposição, nos contratos rescindidos de maneira amigável, não foi identificada a mesma tendência, sendo menor a incidência no primeiro ano (17%) e distribuindo-se de forma razoavelmente uniforme nos demais anos de vigência (23% no segundo, 22% no terceiro, 14% no quarto e 23% no quinto).

Isso sugere que problemas na execução contratual tendem a ter mais probabilidade de acontecer no primeiro ano do contrato, provocando mais rescisões por falhas do contratado.

Mais indícios dessa tendência estão na tabela 4, ao verificar-se que no terceiro ano de vigência os índices de rescisão são menores do que nos anos antecedentes. No período recente, a soma total de rescisões no segundo ano é 8,8%, passando a 10,6% no terceiro ano. Assim, chega-se às proporções de 5,4% no primeiro ano, 3,4% no segundo e 1,8% no terceiro.

Tabela 4: Taxa média de rescisões nos primeiros 36 meses, antes e depois do Acórdão 1214/13

OBJETO PRINCIPAL	ANTES (2011-2013)	DEPOIS (2014-2016)	DIFERENÇA
Apoio Administrativo	19,3%	13,7%	-29,0%
Vigilância	11,3%	8,8%	-22,1%
Limpeza	12,8%	8,1%	-36,7%
<b>TOTAL</b>	<b>15,0%</b>	<b>10,6%</b>	<b>-29,3%</b>

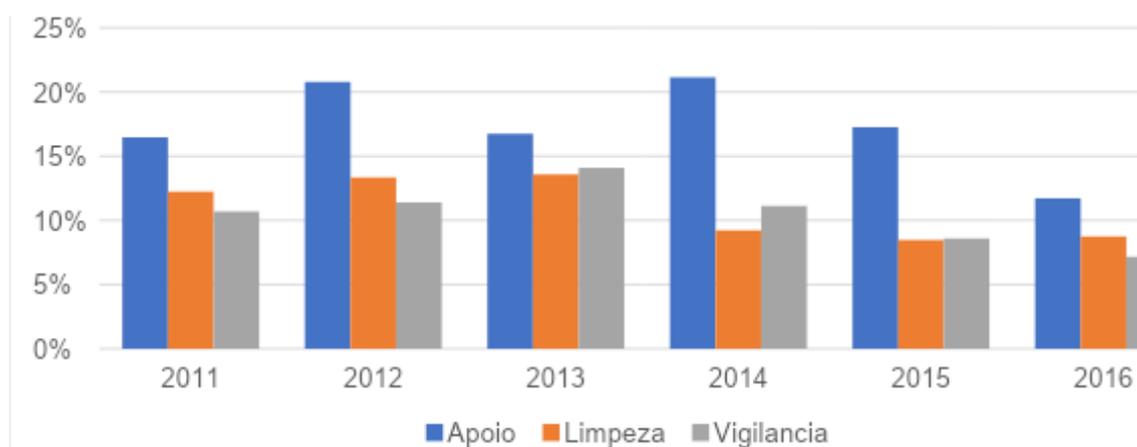
Fonte: elaboração própria, com dados do Siasg.

Com a comparação das rescisões que ocorreram durante os primeiros 36 meses de vigência, consolida-se a noção de que os efeitos almejados pelos controles mais rigorosos na seleção do fornecedor, a partir da recomendação do TCU, se materializaram. No geral, houve queda de quase 30% nas taxas de rescisão, comparando os períodos antes e depois do Acórdão 1214/13.

O gráfico por ano deixa mais clara a tendência de redução nas taxas de rescisão.



Gráfico 3: Taxa de rescisões nos primeiros 36 meses, por ano de início do contrato (2011-2016)



Fonte: elaboração própria, com dados do Siasg.

Concluindo a análise do comparativo antes e depois do Acórdão 1214/13, ficou evidenciado, para a amostra selecionada, que os riscos de inexecução contratual, cuja mitigação foi exatamente o objetivo daquele julgado, apresentaram redução expressiva, sendo possível afirmar que as proposições de controle cumpriram o seu propósito. Há tendência, considerando os índices anuais, de redução de riscos ainda maior, à medida que os controles vão se consolidando e se incorporando de forma mais intensa à rotina administrativa das unidades contratantes, em especial na fase de planejamento das contratações.

Admite-se que nem toda rescisão contratual decorre de situações evitáveis, como é o caso dos distratos amigáveis, que afetaram 1/3 dos contratos rescindidos na amostra analisada. Mas parte considerável das rescisões é provocada por problemas na execução, sendo esse, portanto, um indicador válido de parte dos riscos da gestão de contratos.

Para esse indicador, contribui a inadimplência trabalhista, um dos principais fatores de problemas nos contratos com mão de obra dedicada. Os números levantados, portanto, servem de suporte fundamentado à tomada de decisão sobre riscos e controles nas contratações.

Espera-se que as evidências aqui apresentadas sejam úteis em estudos de contratações e revisões normativas que possam se valer da realidade das taxas de rescisão para avaliar impactos, custos e benefícios de mecanismos de controle, levando em conta a premissa há mais de 50 anos estabelecida pelo art. 14 do Decreto-Lei n. 200/1967, de controlar proporcionalmente aos riscos.

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

É fato que as rescisões contratuais em serviços terceirizados com dedicação exclusiva de mão de obra, em órgãos do Poder Executivo Federal, foram reduzidas depois do Acórdão 1214/13. Isso ficou comprovado com a pesquisa. E esse é um achado importante.



Reforçamos que esse fenômeno pode ter mais de uma causa. Entretanto, os elementos disponíveis levam a uma forte correlação com os novos critérios de seleção do fornecedor inseridos no cenário das contratações públicas após a intervenção do TCU em 2013. Métodos de fiscalização administrativa, por exemplo, já estavam presentes e eram até mais exaustivos quanto à análise documental antes daquele julgado, que recomendou simplificação e procedimento amostral. A conta vinculada, outra inovação observada após o acórdão, não tem poder preventivo nas rescisões, sendo mecanismo de redução de impacto de dano econômico em casos de inadimplência. Aliás, o TCU não adota a conta vinculada e, mesmo assim, teve redução impressionante nos números de rescisões.

Há maior chance, portanto, em especial por conta da coincidência temporal, de que a tendência de redução de riscos na execução dos contratos tenha vinculação direta com maior rigor na qualificação econômica e técnica exigida na habilitação dos processos licitatórios a partir das recomendações do TCU no Acórdão 1214/13.

Assim, dos dados analisados, relacionados às rescisões contratuais antes e depois do Acórdão 1214/13, fica claro que a ação coordenada dos órgãos de controle e gestores, com foco em mitigar riscos comuns, passando por mudanças, inclusive, normativas, demonstra o poder de mudar situações indesejáveis e realidades incoerentes com os princípios administrativos, estabelecendo controles baseados em riscos, custos e benefícios e ampliando a capacidade pública de entregar resultados à sociedade.

Fica evidente, ainda, como conclusão, a importância e a necessidade de monitorar constantemente problemas e possíveis soluções das contratações públicas, fugindo da mera replicação de ideias pré-concebidas para questões complexas e dinâmicas, buscando racionalizar os controles internos por meio de estudos e evidências, em modelagens inovadoras das contratações.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BASTOS, João Rafael Gabbi. Responsabilidade subsidiária da Administração Pública após a decisão do RE 760.931. Trabalho de conclusão de curso (Graduação em Direito). Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2018.

BERGAMASCHI, S. Modelos de gestão da terceirização de Tecnologia da Informação: um estudo exploratório. Universidade de São Paulo. 2004

BILHIM, J. Recursos humanos e as novas regras da AP. Interface Administração Pública. 2009

BRESSER PEREIRA, L. C. Reflexões sobre a reforma gerencial brasileira de 1995. Revista do Serviço Público. N. 4, p. 5-28, out/dez. 1999

COSTA, M. da S. C. Terceirização/Parceria e implicações no âmbito jurídico-sindical. Revista de Administração de Empresas, São Paulo, v. 34, n. 1, p. 6-11, jan.-fev. 1994



CRUZ, Marcio Motta Lima da. Efeitos das exigências do Acórdão TCU-Plenário n. 1214/2013 nas licitações realizadas pelo Tribunal de Contas da União. Portal Jus (jus.com.br). 2016

DE RUIJTER, E.; TREAS, J.K.; COHEN, P.N. Outsourcing the gender factory: living arrangements and service expenditures on female and male tasks. *Social Forces*, Chapel Hill, v. 84, n. 1, p. 305-322, Sep. 2005.

DIEESE. Os trabalhadores frente à terceirização. Pesquisa nº 7. São Paulo, 1993.

DRUCK, M. da G. Terceirização – (Des)Fordizando a Fábrica: um estudo do complexo petroquímico. São Paulo: Boitempo Editorial. 1999

FREITAS, Marcelo de. Investigação das causas dos problemas de gestão e execução dos contratos de prestação de serviços contínuos, licitados por pregão eletrônico, pela Diretoria de Administração do Campus - Dirac/Fiocruz. Dissertação (Mestrado em Saúde Pública). Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca, Rio de Janeiro, 2011.

KELLIHER, C. Competitive tendering in NHS catering: a suitable policy? *Health Manpower Management*, 23(5), 170–180. 1997

LANGFIELD-SMITH, K., & SMITH, D. Management control systems and trust in outsourcing relationships. *Management Accounting Research*, 14(3), 281–307. 2003

MAGALHÃES, Y. T. de; CARVALHO NETO, A. M.; GONÇALVES, P. P. B. Os Múltiplos Desafios da Gestão de Terceirizados: a experiência dos gestores de contratos. *Revista de Ciências da Administração*, 12(16), 116–143. 2010

MAZZOLENI, Guilherme. Responsabilidade subsidiária da administração pública na terceirização de serviços: Por que a exceção virou a regra? Monografia (Especialização em Direito). Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2017

MENDES, Lorena Lopes Freire. Terceirização de serviços na Administração Pública: uma análise da conta vinculada no âmbito do Tribunal Regional do Trabalho da 3ª Região. Dissertação (Mestrado em Administração Pública). Fundação João Pinheiro, Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, 2020

OLIVEIRA, A. L. A. de. Terceirização e satisfação com o trabalho. Fundação Getulio Vargas. 2009

PETERS, B. Policy transfers between governments: the case of administrative reforms. *West European Politics*. (pp. 71-78). 1997

QUEIROZ, C. A. R. S. Manual de Terceirização: Como encontrar os caminhos para a competitividade, com flexibilidade empresarial e atendimento do mercado, ganhando da concorrência e satisfazendo os anseios e interesses dos consumidores. São Paulo: STS Publicações e Serviços Ltda. 1998



SANTOS, Franklin. Determinantes de custos na limpeza predial terceirizada: benchmarking em universidades federais. Dissertação (Mestrado em Controladoria e Contabilidade: Contabilidade) - Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014

SCHIMIDT, M. F. Nova história crítica. São Paulo: Nova Geração. 1999

SERRA, S. M. B. Qualidade na Terceirização. In: Oliveira, O.J. (Org). Questão da qualidade: tópicos avançados. São Paulo: Pioneira Thomson Learning. 2004

SIRELLI, P. M. Terceirização na esfera pública estatal: estratégia (im)posta à Universidade Federal de Juiz de Fora. Universidade Federal de Juiz de Fora. 2008

SOUZA, Kleberson Roberto de; SANTOS, Franklin Brasil. Como combater o desperdício no setor público: gestão de riscos na prática. Belo Horizonte: Fórum, 2019

VALOIS, Û. de; ALMEIDA, A. T. de. Modelo de apoio à decisão multicritério para terceirização de atividades produtivas baseado no método SMARTS. Produção, 19(2), 249–260. 2009



# ANEXO

## DETALHAMENTO DE PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS DE OBTENÇÃO DE DADOS

### 1. PALAVRAS-CHAVE UTILIZADAS PARA FILTRAR CADA SEGMENTO

1.1 **Apoio Administrativo:** “apoio administrativo”, “apoio adm”, “apoio técnico”, “aux adm”, “brigad”, “carregador”, “copeira”, “dedic exc”, “garço”, “mensag”, “motorista”, “obra exc”, “portaria”, “porteiro”, “secretaria”, “secretariado”.

1.2 **Vigilância:** “vigil”.

1.3 **Limpeza:** “limpeza”.

1.4 **Manutenção de elevador ou ar-condicionado:** (“manut” e “edif”), (“manut” e “elevado”), (“manut” e “condicion”).

1.5 **Manutenção predial:** (“manut” e “predial”).

### 2. CONTRATOS EXCLUÍDOS EM CADA SEGMENTO

2.1 **Apoio Administrativo:** descrições que continham “forma eventual”, “por diária”, “caráter eventual”, “sob demanda” e objetos contratuais que incluíam a disponibilização de veículos.

2.2 **Vigilância:** aqueles do tipo “eletrônica” e os que mencionavam “limpeza”, “vigilância sanitária”, “vigilância em saúde”, “treinamento”, “curso”, “eventual”, “sem dedic”, “remoto”, “locação de equip”, “instalação de”, “manuten”.

2.3 **Limpeza:** descrição mencionava “condicionado”, “climatiz”, “refrig”, “engenharia”, “fossa”, “caixa”, “veícu”, “canil”, “pintura”, “sem dedic”, “não cont”, “limpeza de reserv”, “sob demanda”, “eventos”, “elabora”.

2.4 **Manutenção de elevador ou ar-condicionado:** eliminados os que continham “com dedicação exclusiva”, “fornecimento e instalação”, “automotivos”, “veículo”, “substituição completa”, “modernização”, “retrofit”, “software”, “equipe residente”, “locação de”, “impress”.

2.5 **Manutenção predial:** descrições que continham “reforma”, “adequação”, “pintura”, “sob demanda”, “por demanda”, “sem dedicação exclusiva”, “sem mão de obra exclusiva”, “forma eventual”, “por diária”, “caráter eventual”, “sob demanda”.



### 3. CLASSIFICAÇÃO DOS SEGMENTOS POR OBJETO PRINCIPAL

Classificamos como “objeto principal” com base na(s) palavra(s)-chave(s) utilizada(s) em cada filtragem, removendo as duplicidades, pois há considerável parcela de contratos que envolvem limpeza combinada com outras atividades de apoio, inclusive postos de trabalho ligados a manutenção predial. Não há elementos na base de dados para avaliar o impacto econômico de cada atividade no contrato.

Os conceitos e interpretações emitidos nos trabalhos assinados são de exclusiva responsabilidade de seus autores.

