

PLANEJAMENTO E CONTROLE ECONÔMICO-FINANCEIRO COMO CAUSAS DAS RESCISÕES DE CONTRATOS DE MÃO DE OBRA TERCEIRIZADA FIRMADOS COM A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Débora Rezende e Silva¹
Guaracy Lara Souza Prado²

RESUMO

A terceirização se tornou uma tendência que foi desenvolvida juntamente com a gestão de qualidade, onde empresas contratam terceiros para desenvolverem as atividades-meio, enquanto os seus recursos e esforços se concentram para a atividade-fim. A terceirização surgiu com o objetivo de reduzir as despesas com mão-de-obra, ou seja, as atividades que não são o objeto fim da empresa. As empresas de pequeno e médio porte, revisaram seus métodos internos, modernizaram os processos gerenciais e concentraram seus esforços na atividade fim, repassando para terceiros os serviços secundários. Este artigo analisará as causas que levam às constantes rescisões dos contratos terceirizados, principalmente os que envolvem cessões de mão de obra e os efeitos negativos à Administração Pública, tomando como exemplo os contratos administrativos de prestação de serviços de limpeza e conservação nos Correios no período de 2009 a 2016.

Palavras-chave: Terceirização, contrato administrativo, rescisão contratual, planejamento financeiro, análise das Demonstrações Contábeis.

ABSTRACT

Outsourcing has become a trend that has been developed along with quality management, where companies hire third parties to develop middle-level activities, while their resources and efforts are concentrated towards the end-activity. Outsourcing came with the goal of reducing labor costs, that is, activities that are not the end purpose of the company. Small and medium-sized companies reviewed their internal methods, modernized management processes, and concentrated their efforts on the end-activity, passing on secondary services to third parties. This article will analyze the causes that lead to the constant terminations of the outsourced contracts, mainly those involving assignments of labor and the negative effects to the Public Administration, taking as an example the administrative contracts of provision of cleaning and conservation services in the Post Office in the period From 2009 to 2016.

Key words: Outsourcing, administrative contract, contractual termination, financial planning, analysis of Financial Statements

Cuiabá, 2017

¹ **Débora Rezende e Silva**

Bacharel em Ciências Contábeis, Universidade Federal do Mato Grosso – UFMT

² **Guaracy Lara Souza Prado**

Professora da Universidade Federal do Mato Grosso – UFMT

INTRODUÇÃO

A terceirização se tornou uma tendência que foi desenvolvida juntamente com a gestão de qualidade, onde empresas contratam terceiros para executarem suas atividades-meio, enquanto os seus recursos e esforços se concentram para a atividade-fim, como “todo processo de contratação de trabalhadores por empresa interposta. Ou seja, é a relação onde o trabalho é realizado para uma empresa, mas contratado de maneira imediata por outra” (MARCELINO, 2007, p. 57).

O Decreto Lei nº 200, de 1967 tem como princípios da nova administração gerencial a descentralização, com o objetivo de desobrigar o Estado de executar atividades não finalísticas para ter um desempenho maior de suas ações finalísticas.

Drucker (2007) engrandece a terceirização e as modificações incorporadas à Administração Pública, constituindo, em princípio, como um benefício para o Estado, por ser essa uma prática de transferir a terceiros o papel de empregador – aquele que se responsabiliza, diretamente, pelos encargos sociais.

Nessa linha, entende-se que a terceirização atua como um processo fundamental de desenvolvimento das Organizações, perfazendo-se como uma ferramenta de suporte (planejamento, controle, contratação e gestão), que reúne métodos e práticas normatizados por meio de dispositivos legais embasados a partir dos Princípios Administrativos e Postulados Contábeis, com a finalidade de reger a organização e as condutas envolvidas nesses processos, que frequentemente demandam estudos, visando o alinhamento com as novas práticas e tendências da sociedade em geral, como nos casos de contratações de serviços e fornecimentos que dão suporte ao funcionamento da Administração Pública, com ênfase para aquelas com cessão de mão de obra, que exigem uma estrutura logística e saúde financeira das empresas contratadas, mais sólidas e consistentes, a fim de garantir o fiel cumprimento dos serviços contínuos prestados à Administração Pública, bem como das obrigações legais inerentes aos mesmos.

Desta forma, a escolha do tema aqui abordado, deu-se a partir da minha experiência profissional como gestora de contratos na empresa durante os anos de 2007 a 2012, período que contribuiu para a observação e análise das principais causas de inexecuções e rescisões contratuais, especificamente àquelas envolvendo cessões de mão de obra, motivando assim, a apresentação e discussão das ideias doravante delineadas, com o intuito de tornar mais eficaz o processo de terceirização.

O fenômeno proposto para pesquisa surgiu do elevado número de contratos encerrados no período de 2009 a 2016, por inexecução contratual em decorrência da falta de planejamento financeiro, gestão administrativa e operacional pelas empresas contratada para prestação de serviço de limpeza e conservação, que são rescindidos nos 3 (três) anos de vigência em média, buscando identificar as causas e desenvolver melhorias.

O tema foi desenvolvido a partir de uma situação-problema, oportunidade de estudo encontrada no próprio ambiente de trabalho da pesquisadora, que objetiva, com isso, minimamente levantar uma discussão para incentivar a compreensão sobre o tema.

A presente pesquisa pode ser classificada, segundo sua finalidade geral, como exploratória, isto é, aquela que tem “como objetivo proporcionar maior familiaridade com o problema, com vistas a torná-lo mais explícito ou a construir hipóteses” cuja intenção é o “aprimoramento de ideias ou a descoberta de intuições” (Gil, 1996, p. 45).

Seu planejamento é versátil para facilitar o entendimento de variados aspectos do fato estudado.

Nos Correios existe a necessidade de melhor compreender e conhecer as dificuldades em torno da inexecução dos serviços terceirizados de prestação de serviço de limpeza e conservação.

Portanto, foram utilizados como procedimentos técnicos, no primeiro momento, uma pesquisa bibliográfica, “desenvolvida a partir de material já elaborado, constituído principalmente de livros e artigos científicos” (Gil, 1996, p. 48), capaz de oferecer os conceitos teóricos e as bases legais da terceirização; em seguida, uma pesquisa documental, dos processos conservados no arquivo geral da empresa, tais como: edital de licitação, pesquisa de mercado e documentação de legalidade que auxiliaram na obtenção de dados acerca do contrato administrativo estudado, isto é, foram utilizadas fontes primárias e secundária de pesquisa.

Para subsidiar a análise proposta, foram utilizados os métodos qualitativo e em certos momentos recorrendo aos dados quantitativos.

1 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

1.1 TERCEIRIZAÇÃO

O termo Terceirização foi empregado no Brasil pela Revista exame em Janeiro de 1991, como um modernismo criado pela empresa gaúcha Riocell, pela tradução da palavra inglesa *outsourcing*.

Terceirização é o método de transferir a execução de tarefas e serviços a terceiros sem que aja o vínculo empregatício, e assim se estabelecendo as condições de custo, prazo e resultados esperados conforme acordado em contrato. Marras (1999, p.53)

Fontanella, Tavares e Leiria (1994, p.21) define a terceirização como sendo:

uma tecnologia de administração que consiste na compra de bens e/ou serviços especializados, de forma sistêmica e intensiva, para serem integrados na condição de atividade-meio à atividade-fim da empresa compradora, permitindo a concentração de energia em sua real vocação, com o intuito de potencializar ganhos em qualidade e competitividade.

A terceirização surgiu com o objetivo de reduzir as despesas com mão-de-obra, ou seja, as atividades que não são o objeto fim da empresa. As empresas de pequeno e médio porte, revisaram seus métodos internos, modernizaram os processos gerenciais e concentraram seus esforços na atividade fim, repassando para terceiros os serviços secundários.

Visando uma alternativa de redução de gastos o setor público, descentraliza as atividades da administração pública, e consequentemente aumenta a qualidade dos serviços prestados ao cidadão. A contratação de terceiros envolve tanto a produção de bens como de serviços, causando não apenas uma redução de custo ao estado como também agilidade nos serviços.

1.1.1 Atividades Permitidas na Terceirização

Juridicamente a terceirização é permitida apenas em algumas atividades e proíbe a prática de outras. As atividades permitidas são consideradas lícitas e caso seja uma atividade não permitida para terceirização está será considerada como terceirização ilícita.

Delgado (2014) divide a terceirização licita em quatro grandes grupos de situações sociojurídicas delimitadas em contratos de trabalhos temporários, atividades de vigilância,

atividades de conservação e limpeza e atividades ligadas às atividades-meio do tomador de serviços. Delgado (2014) ainda define as atividades-fim e atividades-meios como:

Atividades-fim podem ser conceituadas como as funções e tarefas empresariais e laborais que se ajustam ao núcleo de dinâmica empresarial do tomador dos serviços, compondo a essência dessa dinâmica e contribuindo inclusive para a definição de seu posicionamento e classificação no contexto empresarial e econômico. São, portanto, atividades nucleares e definitórias da essência da dinâmica empresarial do tomador dos serviços.

Por outro lado, atividades-meio são aquelas funções e tarefas empresariais e laborais que não se ajustam ao núcleo da dinâmica empresarial do tomador dos serviços, nem compõem a essência dessa dinâmica ou contribuem para a definição de seu posicionamento no contexto empresarial e econômico mais amplo. São, portanto, atividades periféricas à essência da dinâmica empresarial do tomador dos serviços. São, ilustrativamente, as atividades referidas, originalmente, pelo antigo texto da Lei n. 5.645, de 1970: “transporte, conservação, custódia, operação de elevadores, limpeza e outras assemelhadas”. São também outras atividades meramente instrumentais, de estrito apoio logístico ao empreendimento (serviços de alimentação aos empregados do estabelecimento, etc). (DELGADO, 2014)

Neste contexto, tem-se o ordenamento Jurídico da terceirização como prática excessiva, limitando as atividades-meio e vedando as atividades-fim, permitindo em relação a essas apenas em situações excepcionais.

1.1.2 Terceirização na Administração Pública

A Terceirização na Administração Pública visa reduzir a burocracia estatal, com o intuito de centralizar em atividades-fim, e as atividades-meio em mãos de terceiros. Entretanto faz-se necessário o acompanhamento mediante contrato de gestão com o terceirizado, fiscalizando o serviço e verificando se está sendo feito de forma correta.

Na Administração pública é proibida a terceirização de serviços de justiça, segurança pública, fiscalização, diplomacia. O Decreto Lei nº 200/1967 no § 7º do art. 10, dispõe:

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

§ 7º - Para melhor desincumbir-se das tarefas de planejamento, coordenação, supervisão e controle e com o objetivo de impedir o crescimento desmesurado da máquina administrativa, a Administração procurará desobrigar-se da realização material de tarefas executivas, recorrendo, sempre que possível, à execução indireta, mediante contrato, desde que exista, na área, iniciativa privada suficientemente desenvolvida e capacitada a desempenhar os encargos de execução.

Artigo 37, inciso XXI da Constituição Federal prevê a obrigatoriedade de licitar mediante a observância do princípio constitucional da isonomia e a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração, sendo que a licitação será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo.

Lei Federal nº 8.666/1993, estabelece normas gerais sobre licitações e contratos administrativos pertinentes a obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações e locações, no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, abrangendo os órgãos da administração direta, os fundos especiais, as autarquias, as fundações públicas, as empresas públicas, as sociedades

de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pelo Poder Público.

A empresa deve estar habilitada para as licitações e uma das exigências estabelecidas em lei é a apresentação de documentos que comprove a regularidade fiscal e trabalhista conforme o art. 27 da Lei nº 8666/1993.

Art. 27. Para a habilitação nas licitações exigir-se-á dos interessados, exclusivamente, documentação relativa a:

I - habilitação jurídica;

II - qualificação técnica;

III - qualificação econômico-financeira;

IV – regularidade fiscal e trabalhista; (Redação dada pela Lei nº 12.440, de 2011) (Vigência)

V – cumprimento do disposto no inciso XXXIII do art. 7º da Constituição Federal. (Incluído pela Lei nº 9.854, de 1999)

Artigo 29 da lei de licitações, enumera todos os documentos exigidos para comprovar a regularidade fiscal e trabalhista e este é necessário para provar a regularidade relativa a Seguridade Social e ao Fundo de Garantia por Tempo de Serviço.

Eis enunciado normativo:

Art. 29. A documentação relativa à regularidade fiscal e trabalhista, conforme o caso, consistirá em: (Redação dada pela Lei nº 12.440, de 2011) (Vigência):

I - prova de inscrição no Cadastro de Pessoas Físicas (CPF) ou no Cadastro Geral de Contribuintes (CGC);

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

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

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

V – prova de inexistência de débitos inadimplidos perante a Justiça do Trabalho, mediante a apresentação de certidão negativa, nos termos do Título VII-A da Consolidação das Leis do Trabalho, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943. (Incluído pela Lei nº 12.440, de 2011) (Vigência).

A lei exige que a Administração contratante dos serviços terceirizados designe um responsável que deve acompanhar e fiscalizar a execução do contrato, onde este deverá notificar para que seja regularizadas as situações apontadas por ele, esta exigência está prevista na lei de licitações em seu art. 67 e § 1º:

Art. 67. A execução do contrato deverá ser acompanhada e fiscalizada por um representante da Administração especialmente designado, permitida a contratação de terceiros para assisti-lo e subsidiá-lo de informações pertinentes a essa atribuição.

§ 1º O representante da Administração anotará em registro próprio todas as ocorrências relacionadas com a execução do contrato, determinando o que for necessário à regularização das faltas ou defeitos observados.

O artigo 71 e § 1º atribui a responsabilidade exclusivamente à empresa prestadora de serviços pelo pagamento das obrigações trabalhistas, fiscais e comerciais, vedando que tal ônus seja transferido ao ente público em caso de inadimplência da prestadora.

Eis o dispositivo legal:

Art. 71. O contratado é responsável pelos encargos trabalhistas, previdenciários, fiscais e comerciais resultantes da execução do contrato.

§ 1º A inadimplência do contratado, com referência aos encargos trabalhistas, fiscais e comerciais não transfere à Administração Pública a responsabilidade por seu pagamento, nem poderá onerar o objeto do contrato ou restringir a regularização e o uso das obras e edificações, inclusive perante o Registro de Imóveis. (Redação dada pela Lei nº 9.032, de 1995)

Dentre as atividades permitidas na Terceirização na Administração Pública, pode ser citado como exemplo os serviços relacionados à conservação e limpeza que são parte do objeto de pesquisa deste artigo, e tais serviços são fornecidos dentro dos Correios de Mato Grosso.

Toda e qualquer contratação de serviços terceirizados será mediante a processo licitatório, que é regulamentada pela lei nº 8666/1993, e assim é vedado a responsabilidade dos entes públicos por obrigações trabalhistas inadimplentes. Durante o contrato, deve o tomador dos serviços fiscalizar a legalidade da execução, inclusive verificar a adimplência da prestadora de serviços em relação às obrigações trabalhistas.

1.2 CONTRATO ADMINISTRATIVO

Contrato Administrativo pode ser definido como:

a expressão contrato administrativo é reservada para designar tão somente os ajustes que a Administração, nessa qualidade, celebra com pessoas físicas ou jurídicas, públicas ou privadas, para a consecução de fins públicos, segundo regime jurídico de direito público. (DI PIETRO, 2008, p. 237)

Apresenta características essenciais, de um contrato de adesão, não permitindo a aparte contratada argumentar as cláusulas, uma vez que “há o domínio da situação, do controle e elaboração de todas as cláusulas, restando ao convencionado, somente a anuência ou não dessas condições” (HAHN, 2011, p.8).

A administração pública se ajuda com este modelo de contrato e os proveitos perante da empresa contratada, produzidos pelas conhecidas cláusulas exorbitantes ou cláusulas de privilégios. A administração pública possui o domínio para alterar ou rescindir unilateralmente o contrato, fiscalizar, aplicar sanções e ocupar provisoriamente bens do contrato relativos a ele.

1.3 FISCAL DE CONTRATO X GESTOR DE CONTRATO

Lei 8.666/1993 em seus artigos 58 e 67, determina que o órgão tem o dever de fiscalizar através de um agente da administração pública nomeado como responsável fiscalizador dos contratos, ele deve acompanhar toda a execução contratual, anotando todos os acontecimentos, falhas e ocorrências, conforme pode ser observado abaixo;

Art. 58 O regime jurídico dos contratos administrativos instituído por esta Lei confere à Administração, em relação a eles, a prerrogativa de:

(...)

III – Fiscalizar lhes a execução;

(...)

Art. 67 A execução do contrato deverá ser acompanhada e fiscalizada por um representante da Administração especialmente designado, permitida a contratação de terceiros para assisti-lo e subsidiá-lo de informações pertinentes a essa atribuição

O fiscal do contrato é o representante da administração Pública, que foi nomeado pelo gestor do contrato, especialmente designado para fiscalizar a execução contratual. O Gestor de contrato foi imposto pelo Decreto-Lei nº 2271/1997.

O processo de fiscalização deve garantir a qualidade da execução do serviço, o responsável deve demonstrar um nível de conhecimento técnico, normas técnicas e procedimentos pertinentes, enquanto o gerenciamento refere-se a avaliação de itens com prazo de execução e entrega, ele tem a função de gerenciar para que o valor orçado fique abaixo do esperado.

A Fiscalização aumenta a vigilância sobre a empresa prestadora do serviço, mas a sua eficácia nem sempre é suficiente para atingir os objetivos previstos em lei.

1.4. PLANEJAMENTO FINANCEIRO

De acordo com Sanvicente e Santos (1983, p. 155), planejar, é criar com antecedência as ações a serem executadas, além de avaliar recursos e definir responsabilidades para o alcance das metas. O planejamento é a investida de antever as ocorrências futuras e estar hábil para conduzir-se de modo a evitar surpresas desagradáveis no andamento e na gestão da empresa.

Ross. (2002) asseguram que o planejamento financeiro estabelece a técnica pelas quais as metas financeiras precisam ser alcançadas. A meta mais adotada pelas empresas é o crescimento.

De acordo com Lemes (2002, p.243) O planejamento financeiro direciona a empresa e constitui a maneira que os objetivos financeiros podem ser obtidos. Planejamento financeiro é uma estratégia do que deve ser feito no futuro. Em sua maior parte, as determinações numa empresa demoram para serem implantadas. Nas circunstâncias de incerteza, é necessário que as decisões sejam avaliadas com grande antecedência.

O planejamento financeiro constitui no método pelos quais os objetivos serão alcançados. O controle financeiro é de suma importância para qualquer empresa.

O controle e o planejamento financeiro se faz necessário, independentemente do ramo de atuação da empresa, as micro e pequenas empresas, se deparam em um quadro crítico, por falta do baixo nível de conhecimento das técnicas administrativas, e que se associam aos problemas de falta de capital de giro.

As empresas organizadas compreendem a importância e as vantagens de um bom planejamento em busca de seus alvos, sendo que a área em que se deve dar atenção especial é a de finanças, os recursos são pequenos e os riscos são grandes. Todavia, um planejamento financeiro não trata apenas de assuntos relacionados a finanças, ele contribui significativamente para que o planejamento estratégico tenha êxito.

1.5 DEMONSTRAÇÕES FINANCEIRAS

O conceito de demonstrações contábeis vai além de números e resultados monetários. SILVA (2001, p. 71) tem uma visão diferenciada e define as demonstrações contábeis como:

Um relacionamento sério e transparente, com os investidores, credores, analistas e demais interessados em conhecer a empresa, é parte do contexto que transcende a

esfera contábil e fiscal e atinge uma dimensão ética. As empresas conscientes de seus papéis no relacionamento com acionistas, investidores, credores, fornecedores, clientes, governos e empregados têm procurado cada vez mais municiar esses interessados com informações que sejam facilitadoras de suas tomadas de decisões.

A norma internacional de contabilidade define as demonstrações financeiras como um reprodução estruturado da posição financeira e do desempenho financeiro de uma organização. As Demonstrações Financeiras espelhadas as informações contabilísticas, podendo ser agrupados em três tipos distintos:

- a) Mapas que demonstram o patrimônio da empresa, quais as suas dívidas e qual o seu valor num determinado e preciso momento. O exemplo mais relevante deste tipo de mapas é o balanço.
- b) Mapas que demonstram como se formaram os resultados ao longo de um determinado período de tempo. Um bom exemplo deste tipo de mapas é a Demonstração de Resultados.
- c) Mapas que demonstram os fluxos monetários e as alterações patrimoniais num determinado período de tempo como sejam, por exemplo, as demonstrações de fluxos de caixa, as demonstrações de alterações dos capitais próprios e os mapas de origens e aplicações de fundos.

As demonstrações financeiras proporciona informação confiável da disposição financeira e dos fluxos de caixa de uma organização que seja útil aos usuários nas respectivas tomadas de decisões econômicas, permitindo, simultaneamente, mostrar os resultados da gestão por parte dos gestores dos recursos que lhes foram confiados e colocados à disposição. Visando satisfazer este objetivos, as demonstrações financeiras proporcionam informação acerca dos ativos, passivos, capital próprio, rendimentos e gastos e outras alterações do capital próprio e ainda acerca dos fluxos de caixa. Estas informações, contidas em mapas como o balanço, a demonstração de resultados, a demonstração de alterações no capital próprio e a demonstração de fluxos de caixa, juntamente com informação contida nas notas, ajudam os utentes das demonstrações financeiras a prever os futuros fluxos de caixa da entidade e a sua tempestividade e grau de incerteza.

1.5.1 Análise das Demonstrações Contábeis

A análise das demonstrações contábeis, permite uma visão dos resultados além de estimar seu futuro. BRAGA (1999) explica que o alvo da análise das demonstrações contábeis é atuar como um instrumento de gerência, através dela os administradores podem ter uma visão das tendências dos negócios, com a finalidade de assegurar que os recursos sejam obtidos e aplicados, efetiva e eficientemente, na realização das metas da organização.

BRAGA (1999) ainda completa que a atividade administrativa deve ser desenvolvida em conexão com as informações contábeis, com vistas aos aspectos de planejamento, execução, apuração e análise de desempenho.

2 PROCEDIMENTO INTERNO DOS CORREIOS

O Correios como empresa pública deve obedecer aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência, isonomia/igualdade, probidade

administrativa, vinculação ao instrumento convocatório, julgamento objetivo, razoabilidade/proporcionalidade, competitividade e os que lhes são correlatos.

Os Gestores operacionais, fiscais e apoiadores dos contratos de prestação de serviços tem como ferramenta para auxílio de trabalho o Guia de Procedimentos de Gestão Operacional e Fiscalização. Ele detalha as atividades de gestão operacional e fiscalização dos contratos de prestação de serviços contínuo ou não, com o acompanhamento das obrigações contratuais, principalmente as trabalhistas e previdenciárias, e minimizar os riscos inerentes à execução indireta.

Execução Indireta é a contratação de serviço por meio de empresa intermediária, ou seja, a Contratante transfere a um terceiro a execução de serviços que poderiam ser realizados diretamente, mediante contrato de prestação de serviços. A relação de emprego se dá entre o trabalhador e a Contratada, e não diretamente com a contratante.

O contrato de prestação de serviço é firmado entre o Tomador de Serviços (Contratante) e o Prestador de Serviços (Contratada) por meio de processo licitatório. O contrato de trabalho, por sua vez, é regido especificamente pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), onde o empregador atrai para si todas as garantias, direitos e deveres previstos na legislação trabalhista. Costuma-se dizer que o contrato de trabalho pertence ao campo do chamado direito trabalhista, sendo identificável uma correlação entre o poder do empregador e o caráter de submissão do trabalhador.

Após a formalização do contrato, conforme as disposições integrantes do edital e proposta da Contratada, estão definidos quais os instrumentos destinados à fiscalização, gerenciamento e acompanhamento.

A parte tem o dever contratual de cumprir o combinado na forma, no tempo e local estabelecido. A relação operacional entre Contratante e Contratada é indispensável para a execução fiel do objeto contratual:

a) Contratante

Orientação da Execução: Fornecimento de normas e diretrizes para execução do serviço, conforme previstos no edital, proposta da contratada e contrato.

b) Contratada

Operacionalização da Execução: Autonomia técnico-operacional e econômica na realização do serviço contratado, conforme responsabilidade contratual.

O Gestor operacional deverá orientar, coordenar e acompanhar as atividades do fiscal e/ou apoiador do contrato, sendo corresponsável por todos os atos da fiscalização, e disponibilizando os recursos necessários.

O Fiscal de contrato, antes mesmo do início da fiscalização, deve estar ciente das atividades que executará, pois é necessário o conhecimento de uma série de questões relacionadas às obrigações trabalhistas e previdenciárias da Contratada para com os seus empregados, além de outras questões tangentes a execução dos serviços:

1) Questões Trabalhistas e Previdenciárias

- a) Legislação trabalhista e previdenciária.
- b) Prazos para execução das obrigações trabalhistas e previdenciárias
- c) Instrumentos coletivos da categoria de trabalhadores (Acordo, convenção e Sentença Normativa) que irão executar os serviços.
- d) Política salarial aplicada no Brasil.
- e) Normas de saúde e segurança do trabalho

1) Questões de Execução dos Serviços

- a) Informações do processo de contratação e das condições específicas da contratação
- b) Rotinas de trabalho e prazos para execução do serviço.
- c) Qualidade e quantidade de recursos materiais e equipamentos previstos em contrato.
- d) Recursos humanos empregados na execução dos serviços, em função da quantidade e da formação de profissional exigidas.
- e) Composição de preço para a prestação do serviço contratado.

A fiscalização do contrato não é apenas a averiguação da entrega do serviço, ou a quantidade e o preço, mas a verificação de toda rotina, a qualidade requerida na execução, até uma visão de como o mercado atua no segmento.

O gestor operacional do serviço a ser contratado deve atuar em todas as fases da contratação, desde o planejamento até o recebimento dos serviços. Para um bom gerenciamento do contrato, as cláusulas contratuais devem ser muito bem elaboradas e especificadas, com rotinas de trabalho e especificações técnicas bem definidas.

Para minimizar o risco de responsabilidade da Contratante nas questões trabalhista e previdenciária, o monitoramento deve ser feito mediante processos adotados como rotinas de início de contrato, rotinas de vigência do contrato e as rotinas de encerramento do contrato, todas são acompanhadas através de documentos onde a contratada deve fornecer comprovando a regularidade das obrigações trabalhistas e previdenciárias.

A Contratante deverá proceder à verificação da prestação dos serviços, com monitoramento constante da qualidade dos serviços prestados, para corrigir ou aplicar sanções quando verificada desconformidade da qualidade exigida, previamente, pactuadas em instrumento contratual.

A execução dos contratos deverá ser acompanhada e fiscalizada por meio de instrumentos de controle que permitam a mensuração dos resultados em relação às obrigações da contratada, como constantes no contrato:

- a) Prazos de execução dos serviços e da qualidade demandada.
- b) Recursos humanos empregados, em função da quantidade e da formação profissional exigida.
- c) Qualidade e quantidade dos recursos materiais utilizados.
- d) Adequação dos serviços prestados à rotina de execução estabelecida.
- e) Cumprimento das demais obrigações decorrentes do contrato
- f) Satisfação do público usuário.

3 RESULTADOS E DISCUSSÃO

Sendo esta pesquisa de cunho exploratório, os resultados aqui apresentados foram obtidos de informações gerais e de conhecimento acerca de cada um dos sete contratos lidos que compõem o corpus da pesquisa.

CONTRATOS ADMINISTRATIVOS DE LIMPEZA E CONSERVAÇÃO NO PERÍODO DE 2009 A 2016			
CONTRATO	OBJETO	VIGÊNCIA	SITUAÇÃO
30/2006	Serviço de limpeza e conservação para interior de MT.	01/06/2010 a 31/07/2010	Rescisão de Contrato
74/2006	Serviço de limpeza e conservação para as unidades de Cuiabá e Várzea Grande.	02/10/2009 a 01/10/2010	Rescisão de Contrato
014/2009	Prestação de Serviço de limpeza e conservação para o prédio do GCTCE	17/04/2011 A 17/04/2012	Rescisão de Contrato
079/2010	Serviço de limpeza e conservação das unidades prediais da ECT - Região Metropolitana De Cuiabá E Várzea Grande/MT	03/01/2011 A 03/01/2012	Rescisão de Contrato
082/2010	Conservação das unidades prediais da ECT no interior do Estado De Mato Grosso	03/01/2011 A 03/01/2012	Rescisão de Contrato
077/2011	Limpeza e conservação predial nas unidades da ECT da Região Metropolitana de Cuiabá E Várzea Grande/MT	11/10/2015 A 01/10/2016	Rescisão de Contrato
078/2011	Limpeza e conservação nas unidades prediais da ECT do interior do Estado de Mato Grosso.	07/10/2015 A 02/10/2016	Rescisão de Contrato
004/2016	Contratação de serviço de limpeza por acordo de nível de serviço nas unidades metropolitanas - Cuiabá E Várzea Grande/MT	02/05/2016 A 02/05/2017	Vingente
117/2016	Prestação de serviço de limpeza predial, asseio e conservação	01/11/2016 A 01/11/2017	Vingente

Fonte: www.correios.com.br (2017)

Ao analisar o quadro acima, dos contratos dos serviços de limpeza e conservação, no período de 2009 a 2016, verifica-se que diante de fatos supervenientes a Contratada, por não ter um planejamento financeiro eficaz, não consegue cumprir com seus passivos, principalmente os trabalhistas, comprometendo a execução contratual e consequentemente os contratos são rescindidos antes de completar os 60 (sessenta) meses de vigência.

Fato que se complica quando a Contratada tem vários contratos com diversos órgãos da Administração pública direta ou indireta.

Obrigações que foram descumpridas pela Contratada:

- A Contratada deverá efetuar os pagamentos, incondicionalmente, até o 5º (quinto) dia útil do mês subsequente ao vencido, dos salários dos empregados utilizados na prestação dos serviços, e, fornecer, até o último dia do mês, auxílio-alimentação e vale-transporte correspondentes ao mês seguinte, ou fornecer transporte próprio que atenda os respectivos deslocamentos.
- Pagamento dos salários e dos benefícios previstos em lei aos empregados não poderá estar vinculado ao recebimento pelos serviços prestados.
- O pagamento dos salários dos empregados pela empresa CONTRATADA deverá ocorrer via depósito bancário na conta do trabalhador, de modo a possibilitar a conferência do pagamento por parte da CONTRATANTE.

Descumprimento a Clausula do Pagamento:

Para fins de pagamento a CONTRATADA deverá apresentar, juntamente com o documento fiscal, os seguintes documentos

- Cópias da Guia de Recolhimento do FGTS e Informações à Previdência Social (GFIP), relativa ao mês anterior da prestação de serviço constante na fatura, exceto no

último mês do contrato, quando o mês de referência deverá ser o da prestação dos serviços, acompanhado pela seguinte documentação:

- b) Cópia do Protocolo de Envio de Arquivos, emitido pela Conectividade Social, cujo Número Referencial do Arquivo (NRA) corresponda ao conteúdo do campo “Nº Arquivo” dos relatórios gerados no fechamento do movimento, com a finalidade de garantir que tais relatórios referem-se ao protocolo de envio;
- c) Cópia da Relação dos Trabalhadores Constantes no Arquivo SEFIP – RE; na qual deve estar incluída a mão-de-obra utilizada na execução dos serviços
- d) Cópia da Relação de Tomadores/Obras – RET;
- e) Cópia do Resumo das Informações à Previdência Social Constantes no Arquivo SEFIP – Tomador/Obra;
- f) Cópia do Comprovante de Declaração das Contribuições a Recolher à Previdência Social e a Outras Entidades e Fundos;
- g) Cópia da Guia da Previdência Social (GPS), com autenticação mecânica ou acompanhada do comprovante de recolhimento bancário ou do comprovante emitido quando o recolhimento for efetuado pela internet, no valor apurado na GFIP;
- h) Cópia da Guia de Recolhimento do FGTS (GRF), com autenticação mecânica ou acompanhada do comprovante de recolhimento bancário ou do comprovante emitido quando o recolhimento for efetuado pela internet, no valor apurado na GFIP.
- i) A vinculação da GRF com a GFIP encaminhada será verificada a partir da verossimilhança do código de barras da Guia de Recolhimento do FGTS e daquele contido nas páginas componentes do arquivo SEFIP.
- j) Formulário GPS devidamente preenchido com os dados da CONTRATADA (incluindo CNPJ, o valor da retenção equivalente a 11% (onze por cento) sobre o valor bruto do documento fiscal, deduzida as parcelas permitidas por lei, nº do documento fiscal e encargos financeiros, quando houver), a título de “retenção para a seguridade social”, cujo recolhimento da importância junto ao INSS será efetuado pela CONTRATANTE;
- k)** Considerando o prazo de recolhimento da contribuição previdenciária e constatando-se a incidência de multa quando do recolhimento em atraso, o órgão gestor do Contrato não acolherá documento fiscal para pagamento sem a devida atualização financeira da GPS, em decorrência da respectiva multa;
- l) Fica a CONTRATADA ciente de que o valor referente à multa será deduzida do valor do pagamento a ser realizado;
- m) Folha de Pagamento Analítica, na qual constem todos os empregados que atuaram na dependências da ECT/MT, mesmo que, transitoriamente, em substituição à mão-de-obra faltante; relativa ao mês anterior da prestação de serviço constante na fatura, exceto no último mês do contrato, quando o mês de referência deverá ser o da prestação dos serviços

- n) Comprovante de quitação da Folha de Pagamento, emitido pela instituição financeira responsável pelo crédito em conta bancária do empregado, assinado pelo seu responsável em todas as páginas, contendo nome completo do beneficiário, CPF, data da operação e valor creditado.
- o) Outras formas de comprovação de quitação da Folha de Pagamento serão analisadas pela Fiscalização, a fim de se assegurar a fidedignidade das informações apresentadas, podendo ser determinada a entrega do comprovante descrito no subitem anterior.
- p) Comprovante de pagamentos dos vales-alimentação e vale-transporte de todos os empregados que atuaram nas dependências da ECT/MT, mesmo que, transitoriamente, em substituição à mão-de-obra faltante, referente ao mês subsequente ao da prestação dos serviços.
- q) Por ocasião da apresentação da primeira nota fiscal, a empresa deverá comprovar o pagamento dos benefícios referentes ao mês da prestação dos serviços.
- r) A prova de pagamento dos vales-alimentação e vale-transporte poderá ser representada por relação nominal assinada pelo respectivo empregado, ou por documento emitido por administradoras de cartões de crédito, assinado pelo seu responsável em todas as páginas. A relação ou o documento deve estar organizado alfabeticamente e mencionar a data em que foi efetivado o recebimento desses benefícios, o período a que corresponde o uso e os valores percebidos.
- s) Cópia dos comprovantes de frequência (cartão de ponto) de todos os empregados que atuaram nas dependências da ECT/MT, mesmo que, transitoriamente, em substituição à mão-de-obra faltante, assinado pelo gerente da unidade da ECT, referente ao mês anterior ao da prestação dos serviços.
- t) Quando ocorrer admissão ou demissão de pessoal, será necessário o encaminhamento dos exames médicos admissionais e demissionais dos empregados, das cópias das carteiras de trabalho com os registros feitos pela empresa, dos Termos de Rescisão de Contrato de Trabalho, das notificações de aviso prévio, e da Guia de Recolhimento Rescisório do FGTS com o Demonstrativo do Trabalhador de Recolhimento FGTS Rescisório, integrando-se à documentação exigida para pagamento da nota fiscal.
- u) Por ocasião das férias de empregado, deverá ser encaminhado o respectivo aviso e o comprovante de quitação ao trabalhador, integrando-se à documentação exigida para pagamento da nota fiscal.
- v) Os Termos de Rescisão entregues ao Contratante deverão estar acompanhados do comprovante de pagamento das verbas rescisórias e conter a assinatura do empregado e do empregador.
- w) Quando exigível, os Termos de Rescisão deverão estar homologados pelo sindicato que assiste a categoria profissional do trabalhador.

O descumprimento reiterado das obrigações trabalhistas, com atrasos de salários, o não recolhimento do FGTS e do INSS, ocasionaram advertência e notificações para que a

Contratada, regularizasse sua situação ou apresentasse defesa, na maioria das vezes não foram sanadas e os Correios era obrigado a acionar Ministério do Trabalho.

As empresas foram punidas com o pagamento de multa, suspensão dos serviços, impedimento de licitar e contratar com o Poder Público por até 05 (cinco) anos, o descredenciamento do SICAF, bloqueio de valores e bens pelo Ministério do Trabalho para liquidação das ações trabalhista, levaram a maioria das Contratadas à Concordata e até mesmo a Falência.

4 CONCLUSÃO

Pela observação e análise dos fatos e aspectos mencionados, percebe-se que, historicamente, um dos principais motivos para a rescisão dos contratos de terceirização de serviços/fornecimentos da Administração Pública, tem sido a má qualidade dos serviços prestados, o que nos levou à discussão, acerca das causas desses problemas, que produzem efeitos negativos, tanto para a Administração Pública, quanto para as próprias empresas terceirizadas, à medida que as constantes inexecuções, resultam em aplicações de penalidades e passivos trabalhistas, principalmente nos casos de contratações de cessão de mão de obra, que impactam no fluxo financeiro das empresas.

Desta forma, é necessário destacar a importância do eficaz planejamento e controle econômico-financeiro, tanto por parte da Administração Pública quanto das empresas terceirizadas, que devem estruturar seus ritos e regras processuais, de forma mais técnica e objetiva, visando o alcance de resultados cada vez mais eficientes e eficazes.

De forma prática, conclui-se que é fundamental que a Administração Pública inclua requisitos de habilitação em seus instrumentos convocatórios, cada vez mais técnicos e diversificados, além dos já previstos na lei de licitações (§ 1º, art. 43 da lei 8.666/93 – Índices de endividamento – liquidez corrente, geral e solvência), a exemplo da obrigação adicional de apresentação de Capital Social mínimo ou Patrimônio Líquido mínimo e garantias de execução contratuais, desde que não frustre o caráter competitivo do certame e o fiel cumprimento do futuro contrato, isso porque, os índices de endividamento, não denotam a visão absoluta do porte da empresa, que é verificado a partir da análise de seu Patrimônio Líquido e Capital Social, mostrando apenas a capacidade de sua sobrevivência financeira, não demonstrando assim, segurança quanto a capacidade da licitante de provimento dos serviços e produtos que a Administração necessita, podendo levar à frustração do objetivo da licitação.

Por fim, para que essas exigências atinjam a finalidade de forma eficiente produzindo efeitos eficazes na execução contratual, à medida em que agem de forma preventiva, segregando as melhores empresas para a disputa, é necessário que em todas as Comissões de licitações, haja profissionais de contabilidade especializados em análises de balanços e demonstrações contábeis, com conhecimento para analisar e atestar a fidedignidade e boa saúde financeira de todos os relatórios contábeis apresentados na fase de habilitação do certame licitatório e efetuar o julgamento das propostas de forma objetiva e consistente.

REFERÊNCIAS

BRASIL. ACÓRDÃO Nº 628/2014 – TCU – Plenário – 19/02/2014

<<https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia/#/pesquisa/acordao-completo> > Acesso em 23 mar.2017.

BRASIL. ACÓRDÃO Nº 647/2014 – TCU – Plenário – 19/02/2014

<<https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia/#/pesquisa/acordao-completo> > Acesso em 23 mar.2017.

BRAGA, Roberto, **Demonstrações Contábeis** São Paulo: Atlas, 1992.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm> Acesso em 25/02/2017.

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. Brasília, DF, 1967. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0200.htm> Acesso em 25/02/2017.

BRASIL. Decreto nº 2.926, de 14 de Maio de 1862. Aprova o Regulamento para as arrematações dos serviços a cargo do Ministerio da Agricultura, Commercio e Obras Publicas. Rio de Janeiro, RJ, 1862. Disponível em: <<http://legis.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=75862&tipoDocumento=D EC&tipoTexto=PUB>> Acesso em 25/02/2017.

BRASIL Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm> Acesso em 25 fev.2017.

DELGADO, Maurício Godinho. Curso de Direito do Trabalho. 13 ed. São Paulo: LTr, 2014.

DRUCKER, Peter F. A Organização do futuro. São Paulo: Futura, 2007.

Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos - Cartilha Gestão e Fiscalização de Contrato. Março/2012, p. 8.

FONTANELLA, Denise, TAVARES, Eveline, LEIRIA, Jerônimo Souto. **O Lado (des)humano da Terceirização:** o impacto da terceirização nas empresas, nas pessoas e como administrá-lo. Salvador: Casa da Qualidade, 1994.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa.** 3.ed. São Paulo: Atlas, 1996.

HAHN, Simone Justo. **A responsabilidade dos Fiscais dos Contratos Administrativos:** conflitos da relação entre o procedimento ideal de fiscalização e a ação eficiente de fiscalizar, Advocacia Geral da União, 2011. Disponível em < www.agu.gov.br/page/download/index/id/6864923> Acesso em 25 fev.2017

LEMES JUNIOR, Antonio Barbosa, CHEROBIM, Ana Paula, RIGO, Cláudio Miessa. **Administração financeira:** princípios, fundamentos e práticas brasileiras. Rio de Janeiro: Campus, 2002.

MARCELINO, Paula Regina Pereira. **Afinal, o que é terceirização?** Em busca de ferramentas de análise e de ação política. Pegada, vol. 8. n. 2, dez. 2007.

MARRAS, Jean Pierre. **Administração de Recursos Humanos:** do operacional ao estratégico. 11. ed. São Paulo: Futura, 1999.

ROSS, Stephen A.; WESTERFIELD, Randolph W.; JAFFE, Jeffrey F. **Administração Financeira:** Corporate Finance. 2ª Edição. São Paulo: Atlas, 2002.

SANVICENTE, Antonio Zoratto; SANTOS, Celso da Costa. **Orçamento na administração de empresas.** 2ª Edição. São Paulo: Atlas, 1983.

SILVA. J. P. da. **Análise financeira das empresas.** São Paulo: Atlas, 1999. _____Análise financeira das empresas. 5 ed. São Paulo: Atlas, 2001.