

**RESPONSABILIDADE SOCIAL: SETOR PÚBLICO E PRIVADO –  
FISCALIZAÇÃO DE CONTRATOS ADMINISTRATIVOS DAS EMPRESAS  
TERCEIRIZADAS QUE PRESTAM SERVIÇOS NO DEPARTAMENTO ESTADUAL  
DE TRÂNSITO DE ALAGOAS**

Amanda Thays A. Brandão<sup>1</sup>  
Maria Caroline M. Januário<sup>1</sup>  
Prof. Especialista João F. Marinho Filho<sup>2</sup>

CURSO DE ADMINISTRAÇÃO/CESMAC

**RESUMO**

O trabalho trata da terceirização de contratos administrativos na administração pública focando na gestão e fiscalização de contratos firmados com as empresas prestadoras de serviços e o DETRAN/AL. Para um melhor entendimento abordaremos a terceirização desde a década de 50 até os dias de hoje, com conceitos, características e problemas encontrados, de como se iniciou na administração pública e da responsabilidade, fiscalização e papéis dos gestores de contrato e das empresas contratadas.

**Palavras-chave:** Terceirização, Fiscalização, Gestão.

**ABSTRACT**

The work deals with the outsourcing of government contracts in public administration focusing on management and supervision of contracts with companies providing services and DETRAN / AL. For a better understanding we discuss outsourcing –desde the 50s to the present day, with concepts found characteristics and problems, as started in public administration and accountability, oversight and roles of contract managers and contractors.

**Keywords:** Outsourcing, Supervision, Management.

---

Artigo apresentado ao Centro Universitário Cesmac como requisito parcial para a conclusão do curso de Graduação em Administração de Empresas

<sup>1</sup>Acadêmico do curso de Administração

<sup>1</sup> Acadêmicos do curso de Administração

<sup>2</sup> Professor orientador

## 1 INTRODUÇÃO

A terceirização é um processo de descentralização de processos dentro de uma Empresa ou órgão público, ou seja, a prestação de serviços ocorre por diversos centros e não mais de modo unificado.

Ciro Pereira da Silva (1997, apud RAMOS, 2001, p.50) traz uma definição que reflete a terceirização em seus termos ideais. Assim, terceirização seria:

A transferência de atividades para fornecedores especializados, detentores de tecnologia própria e moderna, que tenham esta atividade terceirizada como sua atividade-fim, liberando a tomadora para concentrar seus esforços gerenciais em seu negócio principal, preservando e evoluindo em qualidade e produtividade, reduzindo custos e ganhando competitividade.

Entende-se que a empresa contratante ao transferir parte de suas atividades a terceiros, deixa de obter maiores gastos, ganhando assim, tempo e recursos tanto pessoais quanto financeiros.

O processo de terceirização iniciou a 60 anos, começando pelas empresas privadas onde se buscava a mão de obra mais barata, dinâmica que logo acabou sendo incorporada pela Administração Pública. A contratação de serviços terceirizados, vem ocupando espaço nas repartições públicas, não só pelo fator econômico, mas também por transferir para os terceiros a responsabilidade pela administração e operacionalização de atividades acessórias.

As primeiras empresas de terceirização existentes no Brasil foram no ramo de conservação e limpeza e em seguida de vigilância, sendo estes dois os campos mais utilizados nos órgãos públicos.

O Departamento Estadual de Trânsito de Alagoas tem como prestadoras de serviços terceirizados administrativos os dois ramos supracitados, a exemplo da PRESERVE (vigilância), ATIVA (conservação e limpeza) e também a CONSERG (apoio administrativo).

Em que pese alguns aspectos econômicos positivos da terceirização, existem também os riscos encontrados neste tipo de contratação, onde pode apresentar desvios no não cumprimento das obrigações trabalhistas, provocando o enriquecimento ilícito para a empresa contratada, desta forma, podendo atrair para a tomadora de serviços a responsabilidade pelo pagamento das obrigações sociais e trabalhistas, na condição de responsável solidária, daí o porque da necessidade da inclusão das cláusulas preventivas em todos os contratos.

Visto essa necessidade e fraquezas encontradas, foi criada a lei de licitação de contratos, onde foi estabelecido que em todos os contratos existentes haja um servidor para a

realização da fiscalização, visando diminuir as dificuldades encontradas e dando a possibilidade de melhoria por meio dos instrumentos normativos e maiores controles de trabalho, trazendo resultados eficientes para o poder público.

O objetivo deste trabalho é confrontar até onde vai a responsabilidade do tomador de serviços quanto à terceirização, no âmbito público, mais especificamente com base na Lei de Licitações 8.666/93, onde rege que a responsabilidade é do prestador de serviços, porém por consequência de inúmeras ações trabalhistas impetradas onde o requerente empregado não teve suas verbas trabalhistas adimplidas, se estabelecendo conflito entre as duas normas previstas na Lei supracitada e CLT, a serem debatidas em cada caso, levando em consideração vários aspectos, inclusive a fiscalização da administração pública.

Trataremos também de demonstrar os riscos e vantagens da contratação de terceirização, histórico da terceirização e da fiscalização, o papel e as obrigações do fiscal de contrato no Departamento Estadual de Trânsito de Alagoas, sua nomeação e também a responsabilidade tanto da prestadora dos serviços, como da Autarquia contratante.

## **2 REVISÃO DE LITERATURA/FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA**

### **2.1 TERCEIRIZAÇÃO**

A terceirização entrou no Brasil na década de 50, pela iniciativa privada, em decorrência da crise econômica mundial. Desta forma, foi necessário encontrar soluções para reduzir custos de produção e poder aumentar a competitividade com os produtos estrangeiros, surgindo assim a Terceirização.

Após a década de 70, ficou mais freqüente a locação de mão-de-obra, com isso o número de trabalhadores, nessa condição, só aumentou. Em São Paulo já eram mais de cinquenta mil trabalhadores que prestavam serviços a dez mil empresas, as quais tinham como objetivo conseguir mão-de-obra mais barata, e na maioria das vezes, sem pretensões de fraudar as disposições da legislação trabalhista, que rege a proteção ao trabalhador.

No ano de 1990, a terceirização ganhou relevância nacional, foi aí que de fato ela entrou em todos os setores de atividades, inclusive na área pública.

No âmbito da Administração Pública a terceirização acontece em forma de contrato e esse procedimento ocorre desde a publicação do Decreto-Lei nº 200-67 e Decreto-Lei nº 2.300-86. A contratação tem como regra a licitação, onde a empresa a ser contratada tem que obedecer aos requisitos contidos no Termo de Referência confeccionado pelo órgão

contratante, já o contratante supracitado deve respeitar as normas previstas na Lei Federal 8.666 de 21 de junho de 1993.

A palavra terceirização deriva da expressão terceiro, originária do latim – *tertius* – que significa estranho em uma relação entre duas pessoas. Assim, trata Mauricio Godinho Delgado, sobre terceirização:

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 eles 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 (2006, p.111)

Observa-se que o que caracteriza a terceirização é a relação trilateral (o obreiro, o prestador de serviços e a tomadora de serviços), substituindo a forma tradicional de relação de emprego bilateral (empregado e empregador) previstas nos artigos 2º e 3º da CLT.

Para a existência da terceirização se faz necessário um terceiro especializado na atividade que será terceirizada, chamado de prestador de serviços, que com qualidade técnica prestará o serviço para a empresa que o contratou chamada de tomadora de serviços

Aborda Sérgio Pinto Martins (2008. 77), terceirização é:

Na possibilidade de contratar terceiro para a realização de atividades que não constituem o objeto principal da empresa. Essa contratação pode envolver tanto a produção de bens, como de serviços, como ocorre na necessidade de contratação de empresa de limpeza, de vigilância ou até para serviços temporários.

Gabriela Neves Delgado (2003, p 101) conceitua terceirização de serviços:

a terceirização de serviços é a relação trilateral que possibilita à empresa tomadora de serviços (empresa cliente) descentralizar e intermediar suas atividades acessórias (atividade meio), para terceirizantes (empresa fornecedora), pela utilização de mão de obra terceirizada (empregado terceirizado), o que, do ponto de vista administrativo, é tido como instrumento facilitador para a viabilização de produção global, vinculada ao paradigma da eficiência nas empresas.

Segundo o doutrinador Mauricio Godinho Delgado (2003, p 198), trata terceirização como:

Para o Direito do Trabalho terceirização é o fenômeno pelo qual se dissocia a relação econômica de trabalho de relação trabalhista que lhe seria correspondente. Por tal fenômeno insere-se o trabalhador no processo produtivo do tomador de

serviços sem que estendam a este os laços justralhistas que se preservam fixados com uma entidade interveniente.

Como visto, a terceirização é uma prática empresarial onde as empresas concentram os esforços nas suas atividades essenciais ampliando-as e aperfeiçoando-as, delegando a terceiros a responsabilidade de administrar e operacionalizar determinadas etapas do processo produtivo da empresa, etapas acessórias também chamadas de atividades-meio, como por exemplo, serviços de limpeza, vigilância, transporte, refeições, conservação e outras tantas.

### **2.1.1 Vantagens e riscos da terceirização**

#### **2.1.2 Vantagens**

Reduz custos na tomadora, devido ao barateamento na prestação dos serviços, proporcionado pelo “acirramento da competição entre os fornecedores ou prestadores do serviço terceirizado” e também “barateamento dos custos da terceirizada, obtido a partir da economia de escala, inviável de ser alcançado pela empresa terceirizante” (RAMOS, 2001, p.57);

Proporciona agilidade “pela substituição de custos fixos, decorrentes da manutenção por vezes ociosa de estruturas internas destinadas a atividades de apoio, por custos variáveis” (RAMOS, 2001, p. 57);

Gera “melhoria da qualidade do produto ou do serviço, com o aparecimento de empresas altamente especializadas e com capacidade para dar respostas imediatas às necessidades de seus clientes” (RAMOS, 2001, p.57);

Proporciona o “direcionamento da empresa para a sua atividade principal, permitindo aumento de produtividade, aprimoramento do produto e diminuição de custos” (RAMOS, 2001, p.57);

A terceirização é uma vantagem, pois proporciona agilidade e também uma execução de serviços descentralizados, plena e eficaz. Se o contrato firmado entre a contratada e o contratante for elaborado de forma cuidadosa, contendo em suas cláusulas todas as obrigações que deveram ser prestadas por ambas, mas de forma especial pela contratada, ajudará de forma positiva para a execução dos serviços, fazendo com que a mesma cumpra adequadamente suas obrigações e dando liberdade para que a contratante cobre a eficácia e efetivação dos serviços.

### 2.1.3 Riscos

Quando o órgão decide contratar empresas para terceirizar parte de sua prestação de serviços e suprir tais necessidades, tem como objetivo buscar no mercado através de um procedimento licitatório parcerias que auxiliem no cumprimento de sua missão, vencendo aquela que oferta o menor preço, conforme prevê o Art. 3º da Lei 8.666;

Art. 3º A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.

Existem os riscos de se contratar empresas inadequadas, sem competência ou capacidade, com isso, pode causar aos cofres públicos um prejuízo, uma vez que a mão-de-obra desejada não foi ofertada de maneira a qual era pretendida pelo contratante.

## 2.3 FISCALIZAÇÃO DE CONTRATOS

Fiscalizar quer dizer: vigiar, examinar, censurar. É um acompanhamento dos serviços, que deve ser realizada no local em que o serviço foi executado, prestado ou onde será entregue. Nesse sentido vem o acórdão do TCU abaixo:

Acórdão TCU nº 1930/2006 – Plenário

(fiscalização por terceiro contratado)

“4.O art. 67 da Lei 8.666/1993 exige a designação, pela Administração, de representante para acompanhar e fiscalizar a execução, facultando-se a contratação de empresa supervisora para assisti-lo. Assim, parece-me claro que o contrato de supervisão tem natureza eminentemente assistencial ou subsidiária, no sentido de que a responsabilidade última pela fiscalização da execução não se altera com sua presença, permanecendo com a Administração Pública. Apesar disso, em certos casos, esta Corte tem exigido a contratação de supervisora quando a fiscalização reconhecidamente não dispuser de condições para, com seus próprios meios, desincumbir-se adequadamente de suas tarefas, seja pelo porte ou complexidade do empreendimento, seja pelo quadro de carência de recursos humanos e materiais que, não raro, prevalece no setor público.” (Trecho do Voto da relatoria do Min. Augusto Nardes)

Como visto, é obrigatória por parte da Administração Pública, a designação de um fiscal de contrato, que pode ser um servidor de carreira ou de cargo comissionado e o seu

papel é o de acompanhamento e fiscalização dos serviços a serem contratados para que os objetivos dos referidos serviços sejam realizados de forma fiel ao estabelecido no contrato entre ambas as partes.

Por outro lado, a escolha do fiscal do contrato tem que ser bastante cuidadosa, pois ele tem que ter um conhecimento técnico suficiente do objeto que está sendo contratado, e o mesmo tem que ser devidamente nomeado por meio de Portaria e deverá acompanhar passo a passo os serviços, como também, registrar todos os acontecimentos da execução dos mesmos. Registro este que pode ocorrer de forma simples, portanto que seja objetiva.

### **2.3.1 Atribuições do fiscal do contrato**

O fiscal possui funções específicas para melhor desenvolver seu trabalho, inclusive ele “*induz o contratado a executar de modo mais perfeito os deveres a ele impostos*” (JUSTEN, 2008, p. 748). Nas palavras do mesmo autor:

A regra deve ser aplicada estritamente nos casos em que a sequência da execução da prestação provoca o efeito de ocultar eventuais defeitos da atuação do particular. Esses defeitos não são irrelevantes e provocarão efeitos em momentos posterior. No entanto, o simples exame visual ou a mera experimentação são insuficientes para detectá-los. Em tais hipóteses, a Administração deverá designar um representante para verificar o desenvolvimento da atividade do contratado. Isso se passa especialmente em obras de engenharia.

Haverá casos nos quais será dispensável aplicação tão estrita do texto legal. A regra será atendida quando a atividade de fiscalização puder realizar-se satisfatoriamente no momento da entrega da prestação. Em outros casos, a fiscalização é inviável e o dispositivo não tem qualquer aplicação. (JUSTEN, 2008, p. 748).

Sua função, portanto, é minimizar os erros pelos serviços prestados pela contratada, como também, cobrar que sejam cumpridas fielmente as funções registradas nas cláusulas do contrato.

### **2.3.2 Responsabilidade da Administração Pública**

Este tema está no rol das questões mais relevantes e debatidos na esfera trabalhista contemporânea, em razão dos inúmeros feitos que tramitam perante a Justiça do Trabalho em que se discute a responsabilidade dos tomadores de serviços nos contratos administrativos.

Segundo o doutrinador Rui Stocco (2004, p.118), responsabilidade é “A noção de responsabilidade pode ser haurida da própria origem da palavra que vem do latim *respondere*,

responder alguma coisa, ou seja, a necessidade que existe de responsabilizar alguém por seus atos danosos”

No recurso do TJ/SC RN nº 2009.047769-3, do relator Sérgio Roberto Baasch Luz, em 22.09.2009, entendeu quanto à responsabilidade de Administração Pública:

“ Compete à Administração Pública exigir do contratado a comprovação do adimplemento das obrigações previdenciárias relativas ao objeto contratado, porque, nos termos do artigo 71, § 2º da Lei 8.666/93, ela responde solidariamente com o contratado pelos encargos previdenciários resultantes da execução do contrato. No entanto, deve a Administração Pública reter apenas os valores referentes aos débitos previdenciários, caso não apresentada a respectiva certidão negativa, com a liberação do restante do pagamento para que o contratado possa dar continuidade à execução do contrato”.

A tomadora de serviços, portanto, deve fiscalizar o cumprimento do pactuado em contrato administrativo, exigindo que o contratado apresente documentação de recolhimento quanto às contribuições sociais, fiscalizar local de trabalho adequado, entrega de EPI’S e demais insumos pertinentes a mão de obra.

### **2.3.4 Responsabilidade da prestadora de serviços**

A prestadora de serviços, nesse caso específico a empresa terceirizada ao órgão, deve cumprir com todas as obrigações trabalhistas com seus empregados e também com as cláusulas contratuais com relação ao serviço que está sendo ofertado, uma vez que a mesma entrou na disputa da licitação com todas as referências necessárias para prestar o serviço de acordo com o esperado pelo contratante.

## **3 METODOLOGIA**

A metodologia utilizada à elaboração deste trabalho foi a participação em seminários e palestras, pesquisas bibliográficas, como também, no estágio realizado por nós no DETRAN/AL, onde foram analisados e abordados aspectos legais de terceirização, responsabilidades do tomador e prestador dos préstimos laborais, ministrados por especialistas da área. Realizamos ainda, uma pesquisa de campo no Departamento Estadual de Trânsito de Alagoas, com relação aos diversos contratos administrativos com exclusividade de mão de obra continuada ou não, analisamos também os processos e planejamento em contratação com

cláusulas contratuais que visam minimizar as ações trabalhistas, criação de normas e rotinas para fiscalização dos serviços.

## **4 RESULTADO E DISCUSSÃO**

### **4.1 Resultado**

O assunto abordado por nós é de grande importância, uma vez que nele pudemos analisar de forma teórica e prática a fiscalização dos contratos administrativos do Departamento Estadual de Trânsito de Alagoas. Verificamos que é preciso um maior empenho por parte dos fiscais de contratos para que o serviço contratado seja realizado de acordo com o pretendido pelo contratante. Observamos e vivenciamos na prática o acompanhamento da parte financeira, como os gastos com diárias, férias, vale alimentação, vale transporte e descontos dos empregados, através de um banco de dados, uma vez que o mesmo é preenchido mensalmente através das notas fiscais e informações do mês trabalhado e de todos os valores necessários, gerando assim um relatório para conferência destes valores, no qual ao final do processo é necessário fechar os referidos valores de acordo com o contrato firmado entre a empresa contratada e o órgão contratante.

### **4.2 Discussão**

O banco de dados é uma ferramenta usada para obtenção exata de valores das notas fiscais que foi criada por um servidor de carreira do DETRAN/AL, e que com o decorrer das conferências foram encontradas algumas dificuldades, tais como, informações repetitivas que poderiam já serem gravadas no banco supracitado, como também o manuseio do mesmo poderia ser de forma mais fácil, uma vez que sempre é necessário repetir informações que não mudam frequentemente nos meses, como por exemplo, os nomes dos funcionários da empresa terceirizada já que essa mudança só ocorre quando há ferista no decorrente mês, outra problema é também o campo que contém os nomes dos locais de trabalho dos mesmos, que todos os meses é preciso ser preenchido.

Sugerimos, portanto, uma ferramenta que fosse criada com uma maior facilidade no manuseio e que seja de responsabilidade do Estado, sendo utilizada com uma regra essencial para todos os órgãos quando se fala de fiscalização dos contratos e que esta ferramenta possa

estar disponível para visualização de toda sociedade, criando assim um portal mais transparente com todos os cidadãos, minimizando os riscos e fraudes.

## **5 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Tendo em vista a ampliação provocada pelo fenômeno da terceirização desde a década de 50 e que após alguns anos entrou no âmbito da administração pública, se faz necessário uma maior fiscalização dos contratos, orientando acerca das responsabilidades das tomadoras de serviços, como também da prestadora dos mesmos, fazendo assim com que o papel do fiscal do contrato seja de grande importância para um acompanhamento dos serviços como também das obrigações de ambas as partes. Vale destacar que com uma fiscalização eficaz, realizada por um servidor capacitado com relação ao assunto, faz com que os danos as ambas as partes sejam mínimos e trazendo assim resultados positivos com relação ao serviço ofertado pela Empresa.

O presente trabalho, visa esclarecer a relevância do conhecimento dos fiscais de contratos terceirizados, quanto sua importância que é preciso para o bom fluxo deste tipo de contrato, desde a sua assinatura até o seu encerramento, onde se abrange também as características responsáveis pela validade do contrato, observando todas as normas e requisitos existentes, como sua finalidade, competência e prosseguimento de licitação ou contratação direta.

A capacitação do fiscal de contrato é de tamanha importância, como supracitado, pois através da fiscalização é onde se permite a minimização dos prejuízos ao poder contratante, devendo sempre prestar contas de sua atuação, eficiência, ao qual contribui diretamente na responsabilidade de seus controles, tanto internos quanto externos, de seus atos praticados. Por fim, fica claro a importância destacada neste trabalho, da grande importância da capacitação dos fiscais, com o objetivo de fiscalizar os contratos administrativos, fazendo com que esses contratos atinjam sua finalidade esperada.

## 6 REFERÊNCIAS

SILVA, Ciro Pereira da *apud* CARELLI, Rodrigo de Lacerda. **Formas atípicas de trabalho**. São Paulo: LTr, 2004, p. 44.

JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à lei de licitação e contratos administrativos*. 12. Ed. São Paulo: Dialética, 2008.

STOCO, Rui. *Tratado de Responsabilidade Civil*. 6ª Edição, São Paulo : Editora Revista dos Tribunais, 2004.

*Gestão da terceirização & gestão de contratos*. Porto Alegre: Leiria & Pietzsch Editora Ltda, 2006.

Acórdão TCU nº 1930/2006-Plenário

TJ/SC RN nº 2009.047769-3, do relator Sérgio Roberto Baasch Luz, em 22.09.2009;

Artigo: Terceirização – aspectos gerias. Disponível em

[http://aplicacao.tst.jus.br/dspace/bitstream/handle/1939/22216/003\\_viana\\_delgado\\_amorim.pdf?sequence=4](http://aplicacao.tst.jus.br/dspace/bitstream/handle/1939/22216/003_viana_delgado_amorim.pdf?sequence=4)

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.

Disponível em <http://www.presidencia.gov.br/legislacao/>

Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Lei de Licitações. Disponível em

<http://www.planalto.gov.br>