Congresso Brasileiro de Gestão e Fiscalização de Contratos Administrativos Edição 2013

'Prêmio Melhores Práticas'

em Gestão e Fiscalização de Contratos Administrativos

RESUMO

Eficiência e eficácia do Gestor de Contratos em harmonizar de forma coerente, a relação que é um grande desafio para os gestores públicos: "a proteção e a humanização da mão de obra terceirizada e o interesse público, garantindo os direitos dos trabalhadores, sem contudo ferir os princípios da Administração Pública".

Sonali da Silva Mota

Gestora de Contratos da ENSP/FIOCRUZ
Mestranda no Curso de Mestrado Profissional em Política e Gestão de Ciência, Tecnologia e Inovação em Saúde - Turma 2013 – ENSP/FIOCRUZ

A história da Fundação Oswaldo Cruz começou em 25 de maio de 1900, com a criação do Instituto Soroterápico Federal, na Zona Norte do Rio de Janeiro. Inaugurada originalmente para fabricar soros e vacinas contra a peste bubônica, a instituição experimentou, desde então, uma intensa trajetória, que se confunde com o próprio desenvolvimento da saúde pública no país.

Pelas mãos do jovem bacteriologista Oswaldo Cruz, o Instituto foi responsável pela reforma sanitária que erradicou várias epidemias da cidade. E logo ultrapassou os limites do Rio de Janeiro, com expedições científicas que desbravaram as lonjuras do país.

Durante toda a sua trajetória, a instituição vivenciou as muitas transformações, políticas e organizacionais do Estado. Contudo sempre procurou a recriação de programas e estruturas e, até hoje é palco de grandes avanços científicos e tecnológicos para a saúde pública do Brasil, um caminho que se alimenta de conquistas e de desafios sempre renovados.

A Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca/ENSP é uma das unidades técnico-científicas da FIOCRUZ, que atua na capacitação e na formação de recursos humanos para o Sistema Único de Saúde/SUS e para o Sistema de Ciência e Tecnologia, na produção científica e tecnológica e na prestação de serviços de referência no campo da saúde pública. A ENSP também mantém cooperações técnicas em todos os estados e municípios brasileiros, além de várias instituições nacionais e internacionais atuantes em diversos campos da saúde.

Todas essas ações estão voltadas ao cumprimento da missão institucional da FIOCRUZ que é: *"Produzir, disseminar e compartilhar conhecimentos e tecnologias voltados para o fortalecimento e a consolidação do Sistema Único de Saúde (SUS) e que contribuam para a promoção da saúde e da qualidade de vida da população brasileira, para a redução das desigualdades sociais e para a dinâmica nacional de inovação, tendo a defesa do direito à saúde e da cidadania ampla como valores centrais."*

Como forma de contribuição, a Gestão de Contratos da ENSP tem buscado a convergência de todos os serviços prestados para que a Unidade possa desenvolver sua missão e concretizar as oportunidades que a configuram como referência nacional e internacional, sendo fundamental a condução de metodologias que assegurem o pleno cumprimento das obrigações contratuais, a prestação efetiva dos serviços, a eficiência nos gastos e o cumprimento de toda legislação pertinente.

Ressalta-se a despesa decorrente dos contratos administrativos no âmbito da ENSP compromete cerca de 60% (sessenta por cento) do seu orçamento anual, o que releva ainda mais a adoção de uma política de fiscalização eficaz, garantindo a correta utilização do erário e a supremacia do interesse público.

Deste percentual, cerca de 90% (noventa por cento) do orçamento, cobre os gastos com contratos de terceirização de mão de obra.

Diante deste panorama, a Gestão de Contratos também atua no sentido de afastar a responsabilidade subsidiária da Administração, sendo atenta e cumpridora da legislação que cerca a matéria, sem, contudo, perder de vista a fiscalização das obrigações trabalhistas por parte das empresas contratadas, a fim de assegurar aos seus trabalhadores terceirizados as condições necessárias de trabalho, de forma digna, justa e humana o que, logo em primeira análise, é uma das cláusulas contratuais.

Contudo, em todos os órgãos da Administração Pública, é cada vez mais frequente a ocorrência de problemas na execução dos contratos de terceirização de mão de obra, com interrupções na prestação dos serviços, ausência de pagamentos de salários e benefícios aos empregados, o que acaba por trazer prejuízo à Administração e aos trabalhadores.

Em razão disso, o Presidente do Tribunal de Contas da União/TCU determinou à sua Administração que fossem realizados trabalhos conjuntos com outros órgãos da Administração, com o objetivo de formular propostas para ao menos mitigar tais problemas.

O TCU recomendou ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão/MPOG, a modificação da IN MPOG 02/2008 que trata da contratação de serviços na Administração Pública, incorporando práticas do próprio MPOG previstas em sua Portaria interna nº 297/2012.

Trata-se de representação formulada pelo próprio TCU, com o objetivo de apresentar proposições de melhorias nos procedimentos relativos à contratação e execução dos contratos de terceirização na Administração Pública Federal, bem como algumas práticas que podem ser adotadas, com base nas normatizações já existentes acerca da matéria.

O TCU editou o Acórdão 1214/2013-Plenário, de 28/05/2013, que traz modificações fundamentais ao modo de licitar, gerir e fiscalizar os contratos de terceirização e, é resultado desse trabalho conjunto que contou com representantes do MPOG, do TCU, da Advocacia Geral da União, do Ministério da Previdência Social, Ministério da Fazenda, Tribunal de Contas do Estado SP e do Ministério Público Federal.

Dentre as recomendações do TCU, identificamos práticas já adotadas na ENSP, as quais já encontravam amparo na legislação, tais como:

1. Verificação da Idoneidade dos atestados de capacidade técnica
   (sempre abrimos diligência para averiguar questões dessa natureza e já inabilitamos várias empresas que apresentaram atestados inverídicos e/ou distante do escopo declarado – Ex. Pregão 014/2010-ENSP – terceirização de serviços de apoio administrativo);

2. Qualificação técnico-profissional
(Introdução em editais de exigência técnica, qualificando a mão de obra a ser alocada, a fim de evitar o paradoxo do lucro-incompetência, onde sempre o prejuízo é para a Administração – Ex. Pregão 014/2010-ENSP);

3. Técnicas de orçamentação
(os custos estimados relacionados a todos os serviços são precedidos de pesquisa de mercado composta não somente da proposta de preços, mas também de planilha detalhada dos custos envolvidos, o que nos garante, ao final, um preço real de mercado – Ex. Pregão 014/2010-ENSP);

4. Análise contábil da Planilha de Custos, percentuais de encargos sociais e LDI, a fim de verificas a exequibilidade da proposta;
(são feitos todos os cálculos pertinentes para certificar-se se o preço ofertado é compatível com os custos que envolvem a contratação, de acordo com a forma de tributação da empresa, sua natureza jurídica, etc., sendo desclassificadas as empresas que não utilizam itens corretamente calculados, o que nos dá a garantia de seriedade das empresas que o fazem de forma coerente com o apresentado na licitação, garantindo a sustentabilidade da proposta, sobretudo no tocante à adimplência para com os profissionais terceirizados – Ex. Pregão 14/2010-ENSP)

5. Contratos com autorização expressa da contratada para que a Administração retenha, cautelarmente, os valores das faturas devidas quando deixarem de ser pagos, salários, demais verbas rescisórias, previdência social e FGTS (Ex. – Pregão 071/2009-ENSP, Contrato nº 01/2010 – em anexo)

6. Contratos, contendo cláusula expressa, que a Administração está autorizada a realizar os pagamentos de salários diretamente aos empregados, bem como das contribuições previdenciárias e do FGTS, quando, quando estes não forem honrados pelas empresas (Ex. – Pregão 071/2009-ENSP, Contrato nº 01/2010 – em anexo);

7. Obrigação de a Administração intervir em contratos com empresas que tornam-se inadimplentes com os empregados, buscando soluções para minimizar os prejuízos a que os empregados ficam sujeitos, efetuando, POR EXEMPLO, o pagamento direto dos salários, benefícios e demais obrigações patronais (Ex. – Pregão 071/2009-ENSP, Contrato nº 01/2010 – em anexo)

Para cada item acima temos várias experiências, todavia o *case* que mais exemplifica a aplicação de boas práticas na gestão de contratos da ENSP, diz respeito à resolução de problemas relativos ao pagamento direto a profissionais terceirizados, incluindo as verbas rescisórias (itens 5, 6 e 7).

Sabemos que, a responsabilidade e capacidade técnica dos servidores designados para elaboração dos estudos técnicos preliminares e do edital de licitação visam a edição de um edital que qualifique o objeto de modo que se consiga contratar empresas com condições habilitatórias suficientes para o atendimento do interesse público, restandoo que se traduz na proposta mais vantajosa para a Administração.

Contudo, todo esse cuidado não garante a correta execução desse mesmo objeto. O que garante a eficiência e a eficácia de um contrato é o seu fiel acompanhamento, sem prejuízo da existência de um plano de contingência para a resolução de problemas que possam surgir, sobretudo aqueles relacionados ao descumprimento contratual por parte da contratada. Para tanto a Administração da ENSP se instrumentaliza de subsídios capazes de permitir as suas ações sempre sob a ótica da legalidade e dos princípios que devem nortear os seus agentes.

A seguir estará resumido o objeto do *case* a concorrer ao 'Prêmio Melhores Práticas em Gestão e Fiscalização de Contratos Administrativos".

Ref. 25388.000830/2009-15
CONTRATO Nº 01/2010
OBJETO: Contratação de empresa prestadora de serviços de manutenção preventiva e corretiva , conforme projeto básico.
Empresa Contratada: PROEN ENGENHARIA COMÉRCIO E MONTAGENS LTDA.

A Empresa PROEN PROJETOS ENGENHARIA COMÉRCIO E MONTAGENS LTDA., inscrita no CNPJ sob o n.º 32.330.003/0001-80, participou do pregão de n.º 71/2009, cujo objeto é a prestação de serviços de manutenção predial, com mão de obra residente, sagrando-se vencedora do certame ao ter o seu preço aceito e todas as exigências para habilitação constantes do edital atendidas, conforme ata de fls., 581 do processo em referência.

Prestou, durante quase três anos, um serviço de excelente qualidade, mantendo as condições de habilitação, bem como cumprindo de forma plena o contrato com a ENSP/FIOCRUZ.

Todavia, no início do mês de dezembro último (dez/2012), alegando problemas financeiros, a empresa começou a negligenciar e a faltar com as suas obrigações trabalhistas, atrasando o pagamento dos salários e dos benefícios dos profissionais alocados no contrato, o que levou a Administração a reter os valores respectivos na sua fatura mensal, valendo-se da cláusula contratual:

> *"CLÁUSULA DÉCIMA SÉTIMA – DAS AUTORIZAÇÕES ESPECIAIS*
>
> *A CONTRATADA autoriza a FIOCRUZ a fazer retenção na fatura e o depósito direto dos valores devidos ao Fundo de Garantia do Tempo de Serviço – FGTS, nas respectivas contas vinculadas dos trabalhadores da CONTRATADA, observada a legislação específica.*

> *A CONTRATADA autoriza a FIOCRUZ, ainda a fazer desconto na fatura e o pagamento direto dos salários* ***e demais verbas rescisórias aos trabalhadores****, quando houver falha no cumprimento dessas obrigações por parte da Contratada, até o momento da regularização, sem prejuízo das sanções cabíveis.*
>
> *A operacionalização dos controles relativos à conta vinculada descrita no tópico anterior seguirá orientações contidas no Anexo VII da Instrução Normativa SLTI/MP nº 03, de 16/10/2009."* (Grifamos)

A partir daí, passamos a monitorar melhor a conta vinculada para depósito das verbas rescisórias da empresa, onde constatamos que tal conta, por ser de titularidade da empresa, é passível de bloqueio judicial. Nesse período, houve um bloqueio significativo na referida conta.

Cabe a observação de que o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão/MPOG deve repensar os ditames para operação da referida conta, uma vez que não é garantia de proteção às verbas destinadas à rescisão contratual, pois não é de se surpreender que uma empresa em processo de falência, concordata ou simplesmente devedora de ações trabalhistas, venha a ficar vulnerável a ponto de ter as suas contas bloqueadas judicialmente, sobretudo pela Justiça do Trabalho.

Diante do risco de ter bloqueado todo o valor vinculado ao contrato em referência, a GESCON decidiu solicitar o estorno do saldo restante junto ao Banco do Brasil, o que foi acatado, tendo retornado à conta da FIOCRUZ para pagamento da rescisão contratual diretamente na conta bancária dos trabalhadores, via Sistema Integrado de Administração Financeira, o SIAFI.

Em resumo, com amparo na cláusula prevista no contrato, que data de 2010, a Administração reteve as faturas ainda não pagas (emitidas e a emitir) para compor juntamente com o saldo resgatado da conta vinculada, proceder ao pagamento dos salários, dos benefícios e de todas as verbas rescisórias.

Tais ações obtiveram sucesso e ocasionaram um impacto muito positivo a nível institucional, pois conseguimos resguardar os direitos dos trabalhadores e, ao mesmo tempo, atender os interesses da ENSP, já que em nenhum momento o serviço deixou de ser prestado.

Importante salientar que ocorrências desta natureza são cada vez mais frequentes no âmbito da Administração Pública que, na falta de previsão, fica impedida de agir restando aos profissionais terceirizados o caminho da Justiça do Trabalho, o que sabemos, é moroso e constrangedor para todos os envolvidos.

A responsabilidade da Administração está em não descumprir o edital e consequentemente o contrato, o que não a impede de elaborar tais instrumentos, com a preocupação também na garantia dos direitos dos trabalhadores que, muitas vezes ficam à mercê de maus empregadores.

Quando uma empresa sinaliza problemas financeiros e isso começa a se refletir nas suas obrigações para com os funcionários, a Administração não pode estar desprovida de instrumentos capazes de possibilitar a certificação de que o pagamento pelos serviços tenha a destinação correta, que são, em grande parte, os salários e os direitos dos trabalhadores. Isto fez com que a ENSP não efetuasse pagamento algum à empresa, já que não vinha honrando os compromissos assumidos. Do contrário estaríamos recompensando a contratada em detrimento das necessidades básicas dos trabalhadores envolvidos e de suas famílias, sobretudo sua alimentação e subsistência.

Diante do exposto, considero que o presente *case* está habilitado a concorrer ao "Prêmio Melhores Práticas em Gestão e Fiscalização de Contratos Administrativos" por ter conseguido harmonizar de forma coerente, uma relação que é um grande desafio para os gestores públicos: "a proteção e a humanização da mão de obra terceirizada e o interesse público, garantindo os direitos dos trabalhadores, sem contudo ferir ao princípios da Administração Pública."