



REVISTA DIGITAL DE DIREITO ADMINISTRATIVO

FACULDADE DE DIREITO DE RIBEIRÃO PRETO - FDRP

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO – USP

Seção: Artigos Científicos

Conta vinculada: reflexões sobre a contabilização e a (in)eficiência do modelo como mecanismo mitigador de riscos nas contratações públicas

Conta vinculada (“Linked account”): reflections on accounting and the (in)efficiency of the model as a risk mitigating mechanism in public contracts

Francismary Souza Pimenta Maciel; João Paulo Gualberto Forni; Tânia Lopes Pimenta Chioato

Resumo: O ensaio se propõe a discutir os Depósitos em Garantia Bloqueados para Movimentação (DGBM), outra denominação das chamadas contas vinculadas, a partir de consulta feita ao Tribunal de Contas da União (TCU) pelo Senado Federal. O argumento central é que, como instrumento de gestão de riscos que se propõe a ser, a conta vinculada se destaca pela alta onerosidade (e.g., custos de controle, recursos “parados”, custos bancários etc), sendo imprescindível atentar para os resultados adversos da prática. Eles vão desde o encarecimento dos contratos públicos até a debilitação financeira de prestadores de serviços, com consequências agregadas danosas, que precisam ser investigadas. Ademais, não há como afirmar que seus benefícios superam os custos para a Administração, justamente pela ausência de evidências nesse sentido. Deve-se considerar, ainda, que há outros controles em fiscalização contratual menos dispendiosos, recomendados pelo TCU, que poderiam resultar em mitigação eficaz dos mesmos riscos.

Palavras-chave: Conta Vinculada; Depósitos em Garantia Bloqueados para Movimentação; DGBM; Contabilização; Eficiência Econômica.

Abstract: The essay proposes to discuss Guarantee Deposits Blocked for Movement (DGBM), another name for so-called “contas vinculadas” (“linked accounts”), based on a consultation made to the Federal Audit Court (TCU) by the Federal Senate. The first argument is that the divergence of interpretation regarding the correct accounting of DGBM values – for which a solution is proposed – is an indication of the atypicality of the entire control mechanism that results in deposits. The second argument is that there are consistent indications that the operationalization of DGBM implies inefficiencies and negative externalities. It is therefore necessary to take a more attentive and critical look at the Administration, especially at the control bodies.

Keywords: Guarantee Deposits Blocked for Movement; Accounting; Economic Efficiency.

Disponível no URL: www.revistas.usp.br/rdda

DOI: <http://dx.doi.org/10.11606/issn.2319-0558.v11n1p211-230>

CONTA VINCULADA: REFLEXÕES SOBRE A CONTABILIZAÇÃO E A (IN)EFICIÊNCIA DO MODELO COMO MECANISMO MITIGADOR DE RISCOS NAS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS

Francismary Souza Pimenta MACIEL*; João Paulo FORNI**; Tânia Lopes Pimenta CHIOATO***

Sumário: 1 Introdução; 2 Da natureza dos DGBM; 3 Da análise empreendida pelo TCU; 4 Das potenciais ineficiências e disfunções do modelo; 5 Considerações finais; 6 Referências.

1. Introdução

Em recente consulta ao Tribunal de Contas da União (TCU), o Senado Federal questionou a forma adequada de contabilização dos chamados Depósitos em Garantia Bloqueados para Movimentação (DGBM) – valores constituídos por retenções, feitas pela Administração, de encargos trabalhistas devidos em virtude da execução de contratos administrativos de terceirização de mão de obra.

Nos termos da consulta, tratada inicialmente no Acórdão nº 1.694/2023 – Plenário (Brasil, 2023a), cujo teor se extrai do relatório daquele julgado, a dúvida do Senado é oriunda de divergência de entendimento entre a sua Coordenação de Auditoria Contábil e Financeira e a Secretaria do Tesouro Nacional (STN). A unidade de autoria interna do Senado entende que o simples registro dos valores em contas de controle – procedimento atualmente adotado pelo órgão – não seria suficiente. Seria “necessário, também, o registro patrimonial em contas de disponibilidades e, em contrapartida, o registro simultâneo de uma obrigação no passivo financeiro, o que caracterizaria uma entrada compensatória”. A STN, por sua vez, “entende não ser possível a contabilização de tais recursos em contas patrimoniais uma vez que esses não se enquadram no conceito de ativo contábil, conforme preceituam as Normas Brasileiras de Contabilidade Técnicas do Setor Público - NBC TSP”.

O pronunciamento conclusivo do TCU sobre a consulta, que possui caráter normativo¹, é extraído do Acórdão nº 2.717/2023 Plenário (Brasil, 2023b). A Corte

* Secretária de Compras Públicas no Tribunal de Contas da União (TCU), mestra em Administração Pública pelo IDP e especialista em Gestão de Logística na Administração Pública. <https://orcid.org/0009-0004-7350-3423>.

** Doutorando em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), auditor federal de controle externo no Tribunal de Contas da União (TCU), assessor na Secretaria-Geral de Administração do TCU (Segedam/TCU), mestre em Direito pelo Centro Universitário de Brasília (Ceub), especialista em Direito Público pela PUC/RS, advogado e administrador. <https://orcid.org/0000-0002-7872-9200>.

*** Secretária da Função Jurisdicional do TCU, ex-Secretária de Controle Externo de Aquisições Logísticas do TCU, auditora do TCU e graduada em Engenharia Civil e Matemática pela UnB. <https://orcid.org/0009-0004-5775-9330>

¹ O caráter normativo da consulta consta no § 2º do art. 1º da Lei 8.443/1992 (Lei Orgânica do TCU): “Art. 1º Ao Tribunal de Contas da União, órgão de controle externo, compete, nos termos da Constituição Federal e na forma estabelecida nesta Lei: [...] VII - decidir sobre consulta que lhe seja formulada por

ratificou o entendimento, já expresso no primeiro julgado, no sentido de que os valores depositados sob retenção em conta vinculada, bloqueados para movimentação, devem ser registrados nos demonstrativos contábeis como “ativos”, vez que detêm os requisitos necessários a tal classificação (Brasil, 2023b).

O exame empreendido pelo TCU, como se depreende, fica circunscrito ao *tratamento contábil* dado ao instrumento de controle em fiscalização de contratos. No entanto, podem-se colher, tanto das razões que dão fundamento à consulta, quanto da minuciosa instrução do feito no âmbito da Corte de Contas, elementos bastantes para uma análise sob ótica que extrapola os critérios estritamente contábeis. É essa a proposta do presente ensaio, que discute a própria eficiência econômica do procedimento dos quais derivam os valores dos depósitos. A polêmica e as inseguranças acerca do tratamento contábil adequado são o pano de fundo sobre o qual se desenvolvem reflexões mais amplas sobre o risco de emprego pouco consciente dos recursos, e sobre as vantagens do modelo como um todo.

Ponto que evidencia a relevância do assunto é o expressivo valor envolvido nos depósitos. Segundo informações constantes do julgado do TCU, os DGBM somaram R\$ 1 bilhão somente na Administração Pública Federal no ano de 2022.

A demonstrar a premência do amadurecimento de discussões como estas, há notícia de que já tramita no Congresso Nacional proposta de alteração da Lei nº 14.133, de 2021, para tornar obrigatória a constituição dos DGBM em contratos firmados no regime de dedicação exclusiva de mão de obra por toda a Administração Pública. Trata-se do Projeto de Lei nº 5.843/2023 de autoria do Deputado Túlio Gadelha, apresentado em 4/12/2023. Nos termos da justificação do projeto, pretende-se “assegurar o direito dos trabalhadores em receber suas verbas rescisórias no momento em que mais precisam” via DGBM (Brasil, 2023), o que, como se defenderá, merece profundas reflexões prévias e é, a princípio, dada a ausência de evidências que corroborem a efetividade da medida, contraindicado.

O ensaio, que se vale de pesquisa documental e revisão bibliográfica, é composto de mais três seções, além desta e das conclusões finais. A seção 2 discute a natureza técnica e jurídica dos valores que compõem os DGBM, ponto que se mostra crucial para as reflexões sobre o tratamento contábil adequado. Na seção 3 são descritas as análises já realizadas no âmbito do TCU sobre a matéria, com destaque para as divergências havidas no âmbito da própria Corte de Contas. A seção 4 apresenta as reflexões sobre a eficiência do modelo de guarda de recursos de terceiros contratados, que passou a ser tratado na Administração Pública como DGBM.

autoridade competente, a respeito de dúvida suscitada na aplicação de dispositivos legais e regulamentares concernentes a matéria de sua competência, na forma estabelecida no Regimento Interno. [...] § 2º A resposta à consulta a que se refere o inciso XVII deste artigo tem caráter normativo e constitui prejulgamento da tese, mas não do fato ou caso concreto” (Brasil, 1992).

Conclui-se, em essência, que, como instrumento de gestão de riscos que se propõe a ser, a conta vinculada se destaca pela alta onerosidade (*e.g.*, custos de controle, recursos “parados”, custos bancários etc), sendo imprescindível atentar para os resultados adversos da prática. Eles vão desde o encarecimento dos contratos públicos até a debilitação financeira de prestadores de serviços, com consequências agregadas danosas, que precisam ser investigadas. Ademais, não há como afirmar que seus benefícios superam os custos para a Administração, justamente pela ausência de evidências nesse sentido. Deve-se considerar, ainda, que há outros controles em fiscalização contratual menos dispendiosos, recomendados pelo TCU, que poderiam resultar em mitigação eficaz dos mesmos riscos.

2. Da natureza dos DGBM

O Caderno de Logística – Conta Vinculada, produzido pelo então Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, define a conta depósito vinculada bloqueada para movimentação do seguinte modo:

A Conta-Depósito Vinculada – bloqueada para movimentação é um instrumento de gestão e gerenciamento de riscos para as contratações de serviços continuados com dedicação exclusiva de mão de obra pela Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional. O principal objetivo deste instituto reside na garantia de existência de saldo financeiro para fazer frente aos encargos trabalhistas devidos aos funcionários contratados pelas empresas terceirizadas para a prestação de serviços em órgãos e entidades (Brasil, 2018, p. 9).

Como se observa, trata-se de um instrumento de mitigação dos riscos associados ao adimplemento de verbas trabalhistas em contratos administrativos – encargos pelos quais a Administração Pública, enquanto tomadora de serviços, é responsável subsidiária.

O mesmo caderno de logística relata que a primeira experiência com a conta depósito vinculada foi implementada pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ), em 2008. Preocupado com eventuais decisões judiciais desfavoráveis à Administração, o órgão instituiu o mecanismo de provisão de encargos trabalhistas. No mesmo ano, a então Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação (SLTI), do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, regulamentou a contratação de serviços terceirizados pela Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional, por meio Instrução Normativa nº 2, norma que em seguida incorporou a previsão da Conta-Depósito Vinculada – bloqueada para movimentação (Brasil, 2008). O instrumento passou a constar dos regulamentos subsequentes à referida IN, notadamente a Instrução Normativa nº 5, de 2017 (Brasil, 2017), de modo que foi incorporado definitivamente nas rotinas de fiscalização de contratos executados em regime de dedicação exclusiva pela Administração Pública.

Também o Decreto nº 9.507, de 2018, previu a conta vinculada como mecanismo de gestão contratual:

Art. 8º Os contratos de que trata este decreto conterão cláusulas que:
[...]

V - prevejam, com vistas à garantia do cumprimento das obrigações trabalhistas nas contratações de serviços continuados com dedicação exclusiva de mão de obra: [...]

b) que os valores destinados ao pagamento das férias, décimo terceiro salário e verbas rescisórias dos empregados da contratada que participarem da execução dos serviços contratados serão depositados pela contratante em conta vinculada específica, aberta em nome da contratada, e com movimentação autorizada pela contratante; (Brasil, 2018a).

Contudo, foi a Lei 14.133, de 2021 (Brasil, 2021), a Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos, que positivou em definitivo a possibilidade de utilização de conta depósito vinculada como instrumento de mitigação de riscos em contratos administrativos. A norma assim dispõe:

Art. 121. Somente o contratado será responsável pelos encargos trabalhistas, previdenciários, fiscais e comerciais resultantes da execução do contrato. [...]

§ 3º Nas contratações de serviços contínuos com regime de dedicação exclusiva de mão de obra, para assegurar o cumprimento de obrigações trabalhistas pelo contratado, a Administração, mediante disposição em edital ou em contrato, poderá, entre outras medidas:

I - exigir caução, fiança bancária ou contratação de seguro-garantia com cobertura para verbas rescisórias inadimplidas;

II - condicionar o pagamento à comprovação de quitação das obrigações trabalhistas vencidas relativas ao contrato;

III - efetuar o depósito de valores em conta vinculada; [...]

§ 4º Os valores depositados na conta vinculada a que se refere o inciso III do § 3º deste artigo são absolutamente impenhoráveis.

Cabe, neste ponto, sucinta explicação da natureza dos riscos que a conta vinculada se propõe a mitigar.

As contas vinculadas, ou os Depósitos em Garantia Bloqueados para Movimentação, são utilizados somente em contratos administrativos executados em regime de dedicação exclusiva de mão de obra. Trata-se, segundo a definição contida na aludida Lei 14.133, de 2021, de serviços contínuos cujo modelo de execução exija

que os empregados fiquem à disposição e nas dependências da Administração contratante; que não sejam compartilhados em outros contratos; e que seja viável a fiscalização, pela Administração contratante, quanto à distribuição, controle e supervisão dos empregados. É que somente nesse tipo de contrato subsiste a responsabilidade subsidiária da Administração por encargos trabalhistas eventualmente inadimplidos pela empresa contratada (Brasil, 2021).

O que se pretende, com a conta vinculada, é salvaguardar recursos de propriedade da contratada – uma fração da remuneração mensal devida pela execução do contrato – para a quitação de parcelas de verbas trabalhistas consideradas críticas, ou seja, com elevado risco de inadimplência.

O valor das aludidas parcelas é calculado a partir do detalhamento dos custos para a prestação dos serviços, constantes da planilha de composição de custos, que é peça obrigatória em todos os contratos firmados em regime de dedicação exclusiva. A salvaguarda se dá por meio de provisionamento, em uma conta específica em nome da contratada, aberta para cada contrato em execução, de um percentual mensal dos seguintes elementos de custo do contrato: 13º salário, férias e 1/3 constitucional de férias; verbas rescisórias; e encargos previdenciários e FGTS sobre férias, 1/3 de férias e 13º salário. As provisões são “destacadas do valor mensal do contrato e depositadas pela Administração” na conta vinculada, aberta em nome do prestador dos serviços (Brasil, 2018, p. 34).

O valor provisionado fica retido na conta-depósito e somente é liberado, pela Administração, quando da comprovação da ocorrência dos eventos trabalhistas críticos – implemento, pelos funcionários alocados ao contrato, do direito a férias, a 13º salário ou a verbas rescisórias. A quantia eventualmente liberada deve destinar-se exclusivamente ao pagamento do encargo comprovado, no exato montante devido, cujo cálculo deve ser conferido pela Administração (Brasil, 2018). Caso a contratada não comprove a ocorrência dos custos que os valores provisionados se prestam a assegurar, ou seja, não honre as prestações trabalhistas, a própria Administração pode fazê-lo, depositando o montante inadimplido diretamente na conta dos credores – os trabalhadores vinculados ao contrato. Ao fim da vigência, não havendo nenhuma prestação pendente, eventual saldo na conta é liberado para a contratada.

Verifica-se, portanto, que as quantias que constituem os chamados DGBM a rigor não pertencem à Administração. Uma vez prestado o serviço, a parcela da remuneração mensal que constitui os DGBM pertence realmente à contratada, ainda que paga somente mediante comprovação da ocorrência do custo que a justifica, ou utilizada para quitação de uma obrigação da contratada. A Administração somente controla o recurso provisionado, não podendo aplicá-lo para qualquer fim diverso da remuneração contratual.

3. Da análise empreendida pelo TCU

Houve divergência quanto ao tratamento contábil adequado para os depósitos vinculados no âmbito do próprio TCU, quando da apreciação da consulta mencionada na introdução deste artigo.

A unidade técnica que instruiu o feito concluiu, da análise que fundamenta o Acórdão nº 1694/2023 – Plenário (Brasil, 2023a), que os DGBM não se enquadram no conceito contábil de ativo, dado que não são capazes de gerar benefícios econômicos ou potenciais serviços e favor do Poder Público. Segundo a unidade, tais recursos

somente poderiam ser utilizados, única e exclusivamente, para o pagamento de obrigações trabalhistas devidas pelos contratados (...). Até mesmo eventuais saldos remanescentes não seriam capazes de gerar benefícios econômicos em favor do Poder Público, pois eles devem ser liberados em favor da contratada na hipótese de não haver pendências previdenciárias e trabalhistas (Brasil, 2023a).

Ponderou, nesse sentido, que o controle realizado pela Administração sobre os DGBM é *sui generis*, dado que é “parcial, temporário e com finalidade restrita” (Brasil, 2023a).

Sob essa ótica, que acompanha o entendimento da STN, a atual sistemática de contabilização do Senado – registro somente nas contas de controle do Plano de Contas Aplicado ao Setor Público – estaria correta, não havendo qualquer correção a ser realizada.

O ministro Relator do feito, no entanto, a despeito de não encaminhar a consulta de pronto para julgamento, consignou em seu voto entendimento diverso. Com base em minudente exame dos efeitos da responsabilidade da Administração sobre encargos trabalhistas e previdenciários, bem como do propósito dos valores retidos nas contas vinculadas, concluiu que

os valores depositados sob retenção em conta vinculada com bloqueio de movimentação (a exemplo da “Conta-Depósito Vinculada – Bloqueada para Movimentação” e dos “Depósitos em Garantia Bloqueados para Movimentação – DGBM”), para fazer face exclusivamente a pagamentos de compromissos trabalhistas e previdenciários comprovados de contratos de prestação de serviços de mão de obra com regime de dedicação exclusiva, se enquadram no conceito de “ativo” e de tal forma devem ser registrados nas demonstrações contábeis e nos balanços da Administração contratante, que detém o seu controle, com contrapartida no “passivo”, juntamente com a correspondente evidenciação em notas explicativas (Brasil, 2023a).

O ponto de discordância entre o relator e unidade técnica instrutiva foi a abrangência do controle exercido sobre os recursos pelo ente, se *sui generis* – logo, irrelevante

para a classificação –, ou considerável – portanto, relevante para enquadramento na definição de ativo contábil². Para o Ministro Relator, “o controle exercido pela Administração é obvio” (Brasil, 2023a), já que a Administração mantém domínio total sobre os valores, não havendo a possibilidade de a contratada ter acesso a senhas, saques ou até mesmo a extratos. Ademais, entende que os valores retidos são

efetivamente propícios à geração de benefícios econômicos na forma de redução das saídas de caixa, tendo em vista que poupam o contratante de ter que pagar os encargos trabalhistas e previdenciárias em lugar da fornecedora de mão de obra.

46. Pode-se dizer que o propósito dos depósitos vinculados é, precisamente, evitar saídas de caixa da Administração, que se vale do controle dos respectivos recursos do contratado com o fim de se salvar de responsabilização por eventuais prejuízos que esta pudesse causar a terceiros (Brasil, 2023a).

O TCU ouviu, então, a STN, em caráter preliminar. Todavia, como consta do voto que conduziu o subsequente Acórdão nº 2717/2023 (Brasil, 2023b), a manifestação da STN em função do Acórdão 1694/2023- Plenário não foi capaz de alterar as razões que até então sustentavam o juízo do TCU pela adequação da classificação dos DGBM como “ativo” contábil. Assegura o Ministro Relator que, “ao inverso, as torna mais sólidas”. A conclusão, que foi construída a partir das disposições do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP), é no sentido de que

os depósitos vinculados com bloqueio de movimentação agregam todos os componentes que o colocam essencialmente dentro da qualificação de ativo patrimonial e, por conseguinte, exigem que assim seja feito o seu registro nas demonstrações contábeis e nos balanços da Administração contratante que detém o controle, com contrapartida no passivo (Brasil, 2023b).

Mostra-se acertado o entendimento do Ministro Relator. A solução para a divergência efetivamente pode ser delineada à luz do MCASP.

² A competência do TCU para expedir posicionamento no âmbito de discussão jurídico-contábil decorre do delineamento de suas funções constitucionais: “Art. 70. A fiscalização **contábil**, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder. [...] Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete: [...] IV - realizar, por iniciativa própria, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, de Comissão técnica ou de inquérito, inspeções e auditorias de natureza **contábil**, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, e demais entidades referidas no inciso II; [...] VII - prestar as informações solicitadas pelo Congresso Nacional, por qualquer de suas Casas, ou por qualquer das respectivas Comissões, sobre a fiscalização **contábil**, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial e sobre resultados de auditorias e inspeções realizadas [...]” (grifos nossos).

A publicação, em sua 9ª edição (Brasil, 2021a, p. 160), define ativo como “recurso controlado no presente pela entidade como resultado de evento passado”. Não é necessária a propriedade do recurso. Basta o controle, para o qual o MCASP relaciona os seguintes indicadores:

- a. Propriedade legal;
- b. Acesso ao recurso ou a capacidade de negar ou restringir o acesso a esses;
- c. Meios que assegurem que o recurso seja utilizado para alcançar os seus objetivos; ou
- d. A existência de direito legítimo ao potencial de serviços ou à capacidade para gerar os benefícios econômicos advindos do recurso (Brasil, 2021a, p. 161).

Deduz-se, neste caso, que os valores depositados nas contas vinculadas preenchem os requisitos de caracterização de ativo: são provenientes de eventos passados e controlados pela Administração por meio de restrição ao acesso e de mecanismos que asseguram que o recurso somente será utilizado para determinado fim. Com efeito, as contratadas, embora proprietárias do recurso, só têm acesso às verbas provisionadas mediante autorização da Administração, havendo instrumentos de controle que compelem à utilização dos valores exclusivamente para os fins indicados. É, na prática, irrelevante o fato de a conta vinculada ser aberta em nome da contratada, vez que não há qualquer meio de acesso ou controle dos valores depositados pela titular. Trata-se, em síntese, de recursos de terceiros sob a inteira gestão de órgãos da Administração Pública.

A contabilização mais acertada para os valores parece ser, de fato, entre os itens Equivalentes de Caixa, no ativo. Segundo a NBC TSP 12 - Demonstrações dos Fluxos de Caixa, do Conselho Federal de Contabilidade (Brasil, 2018b), os “equivalentes de caixa são mantidos com a finalidade de atender a compromissos de caixa de curto prazo e não para investimento ou outros fins”. É exatamente a hipótese aqui discutida: os valores depositados pela própria Administração nas contas abertas nas instituições financeiras conveniadas atendem compromissos de curto prazo, que não são investimento.

A esse propósito, sabe-se que os fluxos de caixa, na contabilidade pública, são classificados em três atividades: operacionais, investimentos e financiamentos. Neste caso, há que se concluir que o fluxo se classifica como operacional, vez que os valores não se destinam a investimento nem a financiamento das atividades da Administração: as verbas ficam congeladas, à espera da ocorrência de eventos trabalhistas, o que se dá, dada a natureza dos eventos, para a maioria dos casos, somente ao fim do exercício.

A classificação, entre os itens de Caixa e Equivalente de Caixa (CEC), que se mostra mais acertada é em “Depósitos Restituíveis e Valores Vinculados”, uma das situações específicas de CEC indicadas no MCASP (Brasil, 2021a).

A contrapartida do registro, que segundo o MCASP (Brasil, 2021, p. 182) deve ser feita em conta específica criada no grupo de contas do Plano de Contas da Administração Pública para esse fim, é o “reconhecimento da obrigação de devolução ou recolhimento no passivo”.

Portanto, conquanto se reconheça que os DGBM são recursos de fato muito peculiares, inclusive por serem guardados em contas de titularidade de terceiros, devem ser regulamente reconhecidos como ativos nas demonstrações contábeis dos entes. Vencidas as divergências internas e externas, é o entendimento agora positivado pelo TCU com força normativa.

A polêmica acerca da natureza dos recursos é um fato por si revelador do risco de uso ineficiente, ou, ao menos, pouco refletido. É o pano de fundo para o alerta sobre o bloqueio pouco consciente desse montante, o que pode comprometer a eficiência do modelo, como se discutirá a seguir.

4. Das potenciais ineficiências e disfunções do modelo

Segundo Mendes (2020, p. 39), a conta vinculada tem dois objetivos bem definidos: garantia do pagamento das obrigações trabalhistas dos trabalhadores terceirizados, e elisão da responsabilidade subsidiária da Administração.

Com efeito, não se cogita outra utilidade para o instrumento.

Quanto ao primeiro objetivo, Mendes (2020, p. 40) ressalta, como justificativa, o crescente descumprimento de normas trabalhistas, potencializado pelo incremento da terceirização no setor público. Considerando que o objetivo da conta é a “garantia de saldo financeiro para fazer frente aos encargos trabalhistas devidos aos funcionários contratados pelas empresas terceirizadas”, reconhece que a conta vinculada “vai ao encontro de preceitos constitucionais que consagram, como fundamento da República, a dignidade da pessoa humana e os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa” (Mendes, 2020, p. 41). É, por conseguinte, um dos casos em que o contrato administrativo assume função social.

No que diz respeito à elisão da responsabilidade subsidiária, o segundo objetivo, lembra que o Supremo Tribunal Federal (STF), apreciando tema de repercussão geral, confirmou entendimento que veda a responsabilização automática da Administração pelas verbas trabalhistas inadimplidas pelas prestadoras de serviço. Assevera que, segundo o STF, só cabe a condenação se houver prova inequívoca da conduta omissiva ou comissiva na fiscalização dos contratos. Logo é importante demonstrar a fiscalização dos contratos, como forma de afastar a responsabilidade. A conta vinculada serviria a esse papel (Mendes, 2020, p. 41-43).

Como se observa, os objetivos do mecanismo de gestão dos riscos contratual se ligam a questões de justiça social e à constituição de provas em eventuais demandas trabalhistas já instauradas. Dito de outra forma: pretende-se proteger o trabalhador e, em não sendo isso possível, pelo menos salvaguardar a Administração de responsabilizações.

Vista a questão sob esse prisma, afigura-se à primeira vista de todo legítima a instituição do mecanismo de depósitos vinculados nos contratos. Afinal, os valores tutelados – a subsistência dos trabalhadores que prestam serviço para a Administração e a preservação do patrimônio público – são sem dúvidas relevantes.

Ocorre que não se esgotam aí as análises que o tema comporta. É necessário avaliar a questão sob outras perspectivas, que considerem a eficiência do sistema resultante dos DGBM. Como bem destacam Gonçalves e Stelzer (2014, p. 232), “Justiça e eficiência são metades da mesma verdade”. Assim, “a norma jurídica deve ser criada e aplicada segundo escala de valores que não permita o uso irracional ou ineficiente da riqueza gerada, do meio ambiente e do esforço pelo trabalho” (Gonçalves; Stelzer, 2014, p. 280).

A eficiência diz respeito à “relação entre os produtos (bens ou serviços) gerados por uma atividade e os custos dos insumos empregados para produzi-los, em um determinado período de tempo, mantidos os padrões de qualidade”, podendo ser examinada sob duas perspectivas: “minimização do custo total ou dos meios necessários para obter a mesma quantidade e qualidade de produto; ou otimização da combinação de insumos para maximizar o produto quando o gasto total está previamente fixado” (Brasil, 2017). Em suma, é conceito atrelado à avaliação custo-benefício das decisões, que é o fundamento da abordagem econômica (Vasconcellos; Garcia, 2023, p. 17). No contexto jurídico, a eficiência foi alçada a princípio constitucional da Administração Pública com a Emenda Constitucional 19 de 4 de junho de 1988, com a finalidade de que fossem oferecidos ao cidadão mais serviços, com melhor qualidade e em menos tempo, com atenção à redução de custos e revisão de rotinas, bem como à desburocratização (Miranda, 2021, p. 95-96).

Postas essas ponderações, identificam-se dois problemas na prática de constituição dos DGBM: custos que recebem pouca atenção e externalidades negativas, que têm efeito sobre a eficiência do modelo. Quanto aos primeiros, destacamos os custos de controle dos recursos, fator negligenciado ante os supostos benefícios aos trabalhadores, como se detalhará. Já as externalidades são custos ou benefícios resultantes da atuação de uma unidade econômica que não se encontram refletidos nos preços, ou seja, “externos” ao mercado (Pindyck; Rubinfeld, 2002, p. 292). A externalidade negativa, ou deseconomia externa, ocorre quando a referida unidade econômica cria custos para outras sem pagar por isso, sendo revelada pela diferença entre os custos privados e os custos sociais (Vasconcellos; Garcia, 2023, p. 85), sendo estes últimos maiores e, em parte, não internalizados. No caso em apreço, como se verá, o custo

social gerado pela constituição dos DGBM e não internalizado pelo órgão que utiliza o instrumento é a retenção de um recurso – que fica “parado” – que poderia fazer parte do fluxo financeiro da empresa, circulando na economia.

Considerando o primeiro problema aventado – o elevado custo de controle desses recursos –, ressalta-se que os procedimentos descritos no Caderno de Logística que disciplina a conta vinculada bloqueada para depósito (Brasil, 2018) evidenciam o volume e a complexidade dos procedimentos de controle no âmbito dos órgãos contratantes. Afora as rotinas de constituição de contas em instituições financeiras credenciadas e de depósitos regulares, não seria demais afirmar que, ao firmar contratos em regime de dedicação exclusiva de mão de obra, a Administração acaba por assumir, por meio de sua força de trabalho, os cálculos trabalhistas da folha de pagamento das empresas contratadas, ou, no mínimo, atuar como instância de controle e revisão. Nesse sentido, Mendes e Ferreira (2020, p. 18) destacaram, a respeito da utilização da conta vinculada, a excessiva intervenção na condução empresarial por parte da Administração, que assume parcela da gestão de recursos humanos da terceirizada, com risco de aumentar (e não diminuir) a probabilidade de condenação por responsabilidade subsidiária trabalhista³.

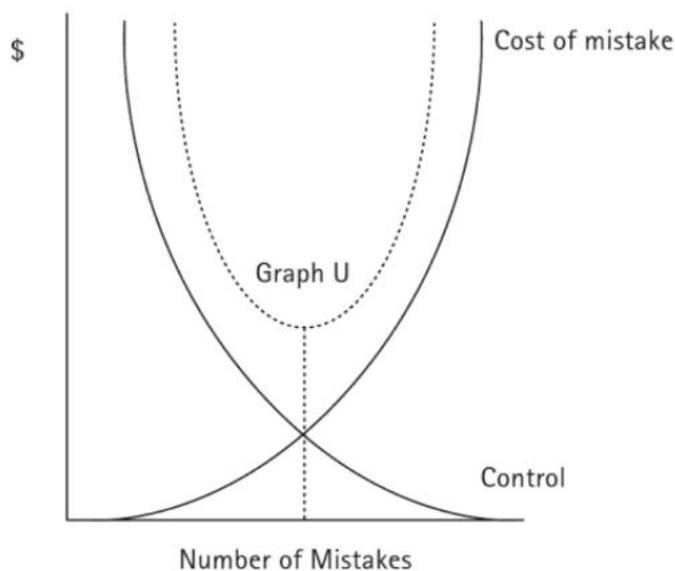
A esse respeito, calha invocar a ideia de excesso de controle. Os mecanismos de mitigação de riscos trabalhistas não precisam ser, necessariamente, exaustivos e tão rigorosos quanto possível. No ponto em que os custos para mitigação dos riscos superarem os benefícios, não deveriam mais ser implementados. E esse ponto provavelmente não será o do máximo controle possível. No caso específico dos DGBM, é provável que este limite sequer possa ser identificado. Não foram localizados quaisquer estudos do custo financeiro para a Administração de implantação do mecanismo de gestão e controle das contas vinculadas, embora intua-se ser bastante alto. Nem mesmo foram identificadas estatísticas que evidenciem o volume financeiro consolidado despendido pelos entes da Administração em condenações trabalhistas por inadimplementos contratuais.

Halachmi (2014, p. 566-567), em texto relativo às camadas de accountability, apresenta um gráfico que bem ilustra o “ponto ótimo” do controle, considerando o custo dos erros. Em outras palavras, o gráfico apresenta os custos incrementais com a maior prevenção de erros, bem como o custo incremental do maior cometimento de

³ Segundo Mendes e Ferreira (2020, p. 18): “[...] tem-se que a excessiva intervenção do Estado na gestão das empresas contratadas constitui ingerência indevida. Verifica-se que a conta vinculada nos contratos de terceirização acaba promovendo uma espécie de compartilhamento da gestão trabalhista (Santos, 2014). Procedimentos como o pagamento direto de obrigações trabalhistas na conta-corrente dos trabalhadores terceirizados (art. 12, II, da Resolução CNJ nº 169/2013) contribuem para desvirtuar e descaracterizar a terceirização de serviços (Wilber, 2018), por praticamente repassar à Administração Pública a gestão dos recursos humanos da empresa terceirizada e ampliar e relação de pessoalidade entre tomador de serviços e empregado terceirizado. Nessa perspectiva, outro ponto crítico da conta vinculada seria o de reforçar a possibilidade de responsabilidade subsidiária da Administração Pública, diametralmente oposto ao objetivo para o qual foi criada”.

erros. A curva em “U” representa a soma dos gastos com os dois custos citados. O valor mais baixo dessa relação, em termos de gastos, se dá na interseção das duas curvas.

GRÁFICO 1 – Custos financeiros e operacionais da accountability



Fonte: HALACHMI, 2014, p. 566.

A ideia pode ser bem aplicada ao contexto dos DGBM. É preciso refletir, antes de uma adoção apressada do instrumento, em que ponto da curva acima está o rigoroso controle atrelado às contas vinculadas, e se faz sentido adotá-lo à luz dos custos dos erros. Como se disse, não há evidências de que sua adoção faça sentido econômico ou mesmo social (dada a virtual inexistência de estudos que afirmam a efetividade da medida). Halachmi (2014, p. 567) atribui a adoção irrefletida de controles à intolerância com os erros, aos benefícios de curto prazo que um verniz de correção acarreta aos agentes e ao simbolismo ligado ao controle, que se vincula a uma suposta virtude.

Essa ideia se associa ao conceito de governança das contratações públicas, correspondente ao “conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão das contratações públicas, com objetivo de que as contratações agreguem valor ao negócio da organização, com riscos aceitáveis” (BRASIL, 2023b, p. 7). Ressalta-se que a inexistência de qualquer risco não é possível, ou mesmo desejável, em vista dos seus custos. É nessa linha que se posiciona o TCU:

[...] a governança das contratações não é um fim em si mesma. Seu objetivo não é criar estruturas e controles desnecessários ou meramente burocráticos. Pelo contrário, seu propósito é garantir que sejam adotadas as medidas necessárias para direcionar o esforço da

gestão ao alcance dos resultados de interesse da sociedade. Isso inclui remover controles cujos custos sejam superiores aos possíveis benefícios (BRASIL, 2023b, p. 12).

Outro aspecto que merece atenção, ainda sobre esse ponto, é que, num cenário de recursos cada vez mais escassos, o custo de controle das contas vinculadas decerto implica insuficiência para outras políticas públicas, capazes de também promover justiça social. Materializa-se aqui um problema alocativo – a melhor alocação desses recursos só pode ser verificada a partir de estudos que analisem custos e benefícios de determinadas políticas comparativamente, o que, como relatado, não se fez no contexto dos DGBM.

O segundo indicativo de falta de racionalidade, que se relaciona com o primeiro, é o fato de existirem outros mecanismos de mitigação de riscos trabalhistas, nas rotinas de gestão dos contratos administrativos, que podem se mostrar efetivos e menos onerosos. Nesse sentido, no Acórdão 1214/2013 – Plenário (Brasil, 2013), o TCU recomendou a adoção de uma série de critérios de fiscalização simples e, em sua avaliação, efetivos para os contratos de dedicação exclusiva, combinados com requisitos de seleção mais rigorosos nas licitações⁴. A Corte não aconselha, contudo, a utilização de conta vinculada:

[...] a gestão dos contratos deve ser realizada da forma menos onerosa possível para o erário; compatível com os conhecimentos dos fiscais desses contratos; com critérios estatísticos e focados em atos que tenham impactos significativos sobre o contrato e não sobre erros esporádicos no pagamento de alguma vantagem. Nesse sentido, a utilização da conta bancária vinculada prevista na IN/SLTI/MP 02/2008 não é indicada (Brasil, 2013).

Ao adotar outras práticas de gestão de riscos associados a encargos trabalhistas, a Administração não só protege a vulnerabilidade do trabalhador, como comprova a fiscalização para elidir a responsabilidade subsidiária. São os dois propósitos dos DGBM.

Na mesma linha, é possível citar os Acórdãos nº 2328/2015-Plenário (Brasil, 2015a) e 3030/2015-Plenário (Brasil, 2015b), situações em que o TCU faz considerações a

⁴ Dentre os encaminhamentos do Acórdão 1214/2013 – Plenário, destacam-se, no concerne ao escopo deste artigo, as seguintes recomendações: a) utilização de critérios de habilitação técnica e econômico financeira mais rigorosos, para que a seleção, na licitação, proporcione a participação de empresas mais capacitadas a contratar com a Administração; b) possibilidade de pagamentos de salários, contribuições previdenciárias e FGTS diretos a empregados terceirizados, no caso de inadimplência das empresas contratadas; c) orientação de fazer constar das garantias a cobertura de encargos trabalhistas não adimplidos; e) fiscalização do cumprimento dos encargos previdenciários e de recolhimento do FGTS por meio dos extratos dos empregados, em vez de análise dos documentos e guias de recolhimento da empresa; e f) possibilidade de utilização de amostragem e critérios estatísticos nas rotinas de fiscalização de contratos, em vez de exame exaustivo de toda a documentação comprobatória do cumprimento de obrigações.

respeito da necessidade de avaliação criteriosa do uso da conta vinculada sob a perspectiva da racionalização dos controles.

Recorda-se que, em momento anterior, quando ainda não estava formalmente instituído o mecanismo da conta vinculada, o TCU já havia se debruçado sobre os riscos de inadimplementos em contratos com dedicação exclusiva. Por meio do Acórdão nº 1937/2009-2ª Câmara, determinou ao jurisdicionado que implantasse um fundo de reserva para fazer frente a encargos trabalhistas e previdenciários (Brasil, 2009a).

Em sede de recurso contra essa decisão, contudo, reconheceu que a medida, se adotada irrefletidamente, teria o potencial de onerar administrativamente o contratante com controles adicionais que podem vir a reforçar a responsabilidade subsidiária, conforme se depreende do Acórdão nº 4720/2009-2ª Câmara (Brasil, 2009b).

O terceiro indicativo de ineficiência no uso dos DGBM é o fato de que os contratos firmados muito provavelmente restam mais caros para a Administração. Logo, o valor total despendido com as contratações tende a ser mais elevado. As contratadas não recebem, mensalmente, a integralidade da remuneração que lhes seria devida pela execução contratual, de modo que o custo do recurso “parado” decerto é embutido nas propostas de preços, tendo em vista o custo de oportunidade associado, ou seja, o que poderia ser ganho no melhor uso alternativo do referido recurso (Vasconcellos; Garcia, 2023, p. 84).

Não seria razoável supor, dada a lógica da atividade empresarial, que um empresário congelasse seus recursos financeiros à espera da ocorrência de eventos trabalhistas na folha de pagamento. É natural, e desejável, que tais recursos circulem na produção de novos bens, serviços e rendimentos, sem prejuízo, naturalmente, do adimplemento tempestivo das obrigações.

Ao limitar essa possibilidade, retendo parcela da remuneração legitimamente devida às contratadas em contas bancárias bloqueadas para movimentação, a Administração não só encarece os próprios contratos, mas vicia a dinâmica do mercado, a partir da premissa infantilizadora de que as empresas não seriam capazes de arcar com as próprias responsabilidades.

Nessa senda, estudo realizado por Guimarães, Soares e Gonzaga (2023, p. 13-14) analisou o contexto tanto do pagamento pelo fato gerador quanto da conta vinculada, destacando que as empresas pesquisadas apresentaram, após a adoção das metodologias, dificuldades com capital de giro e necessidade de aportes de capital próprio em curto prazo para firmar novos contratos e cumprir com os pagamentos de custos contratuais mensais, bem como atrasos por parte da Administração nos pagamentos das faturas de serviços já prestados.

A depender das condições estipuladas nos editais e das regras tarifárias das instituições bancárias para a abertura e manutenção das contas individualizadas, há que se

considerar ainda esses custos no incremento das propostas de preços para a realização dos serviços. Em que pese as tarifas consistirem em negociação particular entre a instituição bancária responsável pela manutenção das contas e a empresa contratada pela Administração, é natural que sejam embutidas nas propostas e encareçam os contratos

Por fim, há um quarto elemento que deve ser considerado na análise da eficiência econômica da medida. É bastante expressivo o valor retido nas contas vinculadas – cerca de R\$ 1 bilhão somente na esfera federal, segundo o TCU. Dado que a prática da constituição de contas vinculadas é disseminada em todos os entes, presume-se que o número seja bem mais representativo. Só em 2019, as contratações de bens e serviços realizadas por estados e municípios representaram, juntas, cerca de 4,7% do PIB, o mesmo percentual das contratações da União (Thorstensen, 2021, p. 38-39). Logo, supondo, numa estimativa grosseira, que a constituição de contas vinculadas em estados e municípios acompanhe a mesma proporção em relação ao volume de contratações da União, os valores retidos podem equivaler ao dobro do montante já estabelecido pelo TCU. Pode haver, no país, algo em torno de R\$ 2 bilhões em recursos privados com movimentação bloqueada pela Administração Pública. São recursos que deixam de ser utilizados em investimentos, na geração de riqueza para o país, e no desenvolvimento do setor de serviços.

5. Considerações finais

As divergências, inclusive no âmbito interno do TCU, quanto à adequada contabilização dos chamados Depósitos em Garantia Bloqueados para Movimentação (DGBM) dão indícios da natureza singular e atípica dos recursos. Também podem indicar o pouco amadurecimento do assunto no âmbito da administração pública, ou a mera insegurança dos agentes que o operam.

Qualquer que seja a hipótese, a polêmica, que teve início numa divergência sobre classificação contábil, acaba por trazer à luz outras questões preocupantes, que precisam ser conduzidas com o mesmo cuidado.

Instituídos para fazer face a riscos trabalhistas em contratos de terceirização de mão de obra firmados pela Administração, os DGBM acabaram assumindo proporções vultosas. Só nos contratos com a União, cerca de R\$ 1 bilhão fica retido em contas bloqueadas, com movimentação condicionada à comprovação da ocorrência de determinados eventos trabalhistas considerados críticos.

A dificuldade de compreensão da natureza dos recursos é um fato por si revelador do risco de uso ineficiente, ou, ao menos, pouco refletido. Ademais, a constatação de que o volume de recursos constitui de fato um ativo do ponto de vista contábil – e, portanto, compõe o patrimônio da Administração – evidencia a distorção do conceito original de remuneração retida, que é a essência da conta vinculada. Por outro lado, pode dar margem a discussões sobre um uso mais racional de um volume que

atualmente fica “parado”. Logo, a polêmica acerca da natureza contábil dos recursos é o pano de fundo para o alerta sobre o bloqueio pouco consciente desse montante, o que pode comprometer a eficiência do modelo.

Embora louvável o propósito do mecanismo de prevenção de riscos, vez que se pretende proteger o trabalhador vulnerável e o próprio patrimônio público, há impactos que precisam ser sopesados, exatamente pelo potencial de danos aos interesses da Administração.

Afora os valores retidos não virem sendo registrados nas demonstrações contábeis da maneira mais fidedigna, a medida como um todo, sob a ótica econômica, mostra-se pouco eficiente. Ou, pelo menos, tendente a produzir relevantes externalidades negativas.

Como instrumento de gestão de riscos que se propõe a ser, a conta vinculada se destaca pela alta onerosidade (*e.g.*, custos de controle, recursos “parados”, custos bancários etc), sendo imprescindível atentar para os resultados adversos da prática. Eles vão desde o encarecimento dos contratos públicos até a debilitação financeira de prestadores de serviços, com consequências agregadas danosas, que precisam ser investigadas. Nesse sentido, não há como afirmar que seus benefícios – que não se nega existirem – superam os custos para a Administração, justamente pela ausência de evidências nesse sentido. Ademais, há outros controles em fiscalização contratual menos dispendiosos, recomendados pelo próprio TCU, que poderiam resultar em mitigação eficaz dos mesmos riscos, o que sugere, em um primeiro momento, a inadequação da aprovação irrefletida da obrigatoriedade da conta vinculada, nos moldes do Projeto de Lei nº 5.843/2023. No afã de proteger os trabalhadores, pode-se estar tornando obrigatório o uso de um mecanismo ineficiente e pernicioso ao bom funcionamento das relações contratuais públicas.

Não se tenciona advogar pela completa extinção das contas vinculadas. Mas é preciso um olhar responsável e atento, sobretudo dos órgãos de controle, que, para além de discutir a maneira mais escorreita de contabilizar os valores, reflita sobre o custo-benefício e as consequências da medida, que tem sido adotado como verdadeira panaceia.

6. Referências

BRASIL. Câmara dos Deputados. *Projeto de Lei nº 5.843, de 04 de dezembro de 2023*. Acrescenta e altera dispositivos da Lei 14.133, de 1º de abril de 2021, Lei de Licitações e Contratos Administrativos, para criar garantias de recebimento das verbas rescisórias para os empregados terceirizados da Administração Pública. Disponível em <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/>. Acesso em: 10 jun. 2024.

BRASIL. Conselho Federal de Contabilidade. *NBC TSP 12 - Demonstrações dos Fluxos de Caixa*. Brasília, 2018b.

- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 10 jun. 2024.
- BRASIL. *Decreto nº 9.507, de 21 de setembro de 2018a*. Dispõe sobre a execução indireta, mediante contratação, de serviços da administração pública federal direta, autárquica e fundacional e das empresas públicas e das sociedades de economia mista controladas pela União. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2018/decreto/d9507.htm. Acesso em: 28 out. 2023.
- BRASIL. *Instrução Normativa nº 2, de 30 de abril de 2008*. Dispõe sobre regras e diretrizes para a contratação de serviços, continuados ou não. Disponível em: <https://www.gov.br/compras/pt-br/aceso-a-informacao/legislacao/instrucoes-normativas-revogadas/instrucao-normativa-no-02-de-30-de-abril-de-2008-revogada-pela-in-no-5-de-26-de-maio-de-2017>. Acesso em: 28 out. 2023.
- BRASIL. *Instrução Normativa nº 5, de 26 de maio de 2017*. Dispõe sobre as regras e diretrizes do procedimento de contratação de serviços sob o regime de execução indireta no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional. Disponível em: <https://www.gov.br/compras/pt-br/aceso-a-informacao/legislacao/instrucoes-normativas/instrucao-normativa-no-5-de-26-de-maio-de-2017-atualizada>. Acesso em: 28 out. 2023.
- BRASIL. *Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021*. Lei de licitações e contratos administrativos. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2019-2022/2021/lei/l14133.htm. Acesso em: 28 out. 2023.
- BRASIL. *Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992*. Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8443.htm. Acesso em: 10 jul. 2024.
- BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Secretaria de Gestão. *Caderno de Logística – Conta Vinculada: orientações básicas sobre a operacionalização da Conta Vinculada nos termos da alínea “a” do item 1.1 do Anexo VII-B e do Anexo XII da Instrução Normativa nº 5, de 26 de maio de 2017*. Brasília, 2018.
- BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. *Manual de Contabilidade aplicada ao Setor Público*. 9. ed. Brasília, 2021a.
- BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão nº 1214/2013*. Plenário. Relator: Ministro Augusto Sherman. Processo 028.484/2012-6. Ata 24/2023. Brasília, Sessão 14/6/2023.

- BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão n° 1694/2023a*. Plenário. Relator: Ministro Vital do Rêgo. Processo 037.425/2021-8. Ata 34/2023. Brasília, Sessão 16/8/2023.
- BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão n° 1937/2009*. Segunda Câmara. Relator: Ministro Benjamin Zymler. Processo 020.494/2005-7. Ata 12/2009. Brasília, Sessão 28/4/2009.
- BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão n° 2.717/2023b*. Plenário. Relator: Ministro Vital do Rêgo. Processo 037.425/2021-8. Ata 51/2023. Brasília, Sessão 13/12/2023 – Extraordinária.
- BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão n° 2328/2015*. Plenário. Relator: Ministro Augusto Sherman. Processo 017.599/2014-8. Ata 37/2015. Brasília, Sessão 16/9/2015.
- BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão n° 3030/2015*. Plenário. Relator: Ministro Augusto Sherman. Processo 022.925/2014-7. Ata 48/2015. Brasília, Sessão 25/11/2015.
- BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão n° 4720/2009*. Segunda Câmara. Relator: Ministro Aroldo Cedraz. Processo 020.494/2005-7. Ata 31/2009. Brasília, Sessão 8/9/2009.
- BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Glossário de Termos do Controle Externo*. Brasília: TCU, 2017. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/glossario-de-termos-do-controle-externo.htm>. Acesso em: 28 out. 2023.
- BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Licitações & Contratos: Orientações e Jurisprudência do TCU*. 5. ed. Brasília: TCU, Secretaria-Geral da Presidência, 2023c.
- GONÇALVES, Everton das Neves; STELZER, Joana. Princípio da eficiência econômico-social no direito brasileiro: a tomada de decisão normativo-judicial. *Sequência* (Florianópolis), p. 261-290, 2014.
- GUIMARÃES, Duanne Emanuel Leal; SOARES, Cristiano Sausen; GONZAGA, Rosimeire Pimentel. Reflexos dos mecanismos de gestão de riscos da administração pública na gestão organizacional de terceirizadas e implicações na relação contratual. *Revista Gestão Organizacional*, Chapecó, v. 16, n. 1, p. 228-246, jan./abr., 2023.
- HALACHMI, Arie. Accountability overloads. In: BOVENS, Mark; GOODIN, Robert E.; SCHILLEMANS, Thomas (org.). *The Oxford Handbook of Public Accountability*. Oxford: Oxford University Press, 2014, p. 560-573.
- 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), Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, Fundação João Pinheiro. Belo Horizonte, 2020.

MENDES, Lorena Lopes Freire; FERREIRA, Frederico Poley Martins. Contratos de terceirização na administração pública: dinâmicas de utilização da conta vinculada no Tribunal Regional do Trabalho de Minas Gerais. *Research, Society and Development*, v. 9, n. 11, 2020.

MIRANDA, Henrique Savonitti. *Licitações e contratos administrativos*. 5. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021.

PINDYCK, Robert S.; RUBINFELD Daniel L. *Microeconomia*. 5. ed. São Paulo: Prentice Hall, 2002.

THORSTENSEN, Vera Coordenadora et al. *Cadernos Brasil na OCDE: compras públicas*. Brasília: Ipea, 2021.

VASCONCELLOS, Marco Antonio Sandoval; GARCIA, Manuel Enriquez. *Fundamentos de Economia*. 7. ed. São Paulo: SaraivaUni, 2023.