

RISCOS DA TERCEIRIZAÇÃO DE SERVIÇOS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, À LUZ DO MODELO ERM

Autoria: Patrícia Helena Murta Lemos, Poueri do Carmo Mário, Flavio Dias Rocha

Resumo

O debate sobre a terceirização vem ganhando destaque nos últimos anos. Trata-se de um tema multidisciplinar que envolve amplas questões e interesses, que inclusive, são passíveis de distinção no contexto público ou privado. Assim, o objetivo deste estudo foi identificar riscos nos processos de terceirização de serviços de limpeza na Administração Pública, à luz do modelo ERM, desenvolvido pelo COSO. Para tanto, foi desenvolvido um estudo de caso no contexto de uma unidade administrativa ligada ao setor de Agricultura, na cidade de Belo Horizonte- MG. Os achados indicaram uma tendência ao diálogo no intuito de assegurar a eficiência e a legalidade no cumprimento das obrigações contratuais. Por outro lado, observou-se que a Administração Pública se sujeita a diversos riscos durante a contratação de serviços de limpeza. Logo, o estudo evidencia que o sucesso dessas contratações não está condicionado somente ao menor preço, enquanto critério de seleção tipicamente observado.

Palavras – Chave: Riscos, Administração Pública e Terceirização de Serviços.

1. Introdução

No setor público, McPhee (2005) identifica três grandes grupos: os riscos estratégicos, gerados pela possibilidade de que as principais alternativas estratégicas possam ser fruto de um mal aconselhamento, dadas as circunstâncias internas e externas que cercam a organização; os riscos ambientais, que cobrem os fatores macroambientais, fatores competitivos e fatores de mercado; além dos riscos operacionais, cobrindo riscos de processo e aqueles relacionados às entregas próprias do governo.

Diante do movimento de redução da atividade estatal, serviços, outrora prestados diretamente por órgãos ou entidades públicas, estão sendo objeto de delegação a terceiros (Zymler, 1998).

Neste contexto, o objetivo geral desta pesquisa foi identificar os riscos dos processos de terceirização de serviços de limpeza, à luz do Modelo ERM, desenvolvido pelo COSO, no contexto uma unidade administrativa ligada ao setor de Agricultura, na cidade de Belo Horizonte- MG. De maneira específica, buscou-se descrever a ocorrência de eventos imprevisíveis ou previsíveis com consequências incalculáveis que podem interferir nos processos públicos de terceirização de serviços de limpeza e relacionar os eventos identificados aos objetivos organizacionais da Administração Pública, à luz do modelo ERM.

2. Gerenciamento de Riscos

Entende-se como risco “um evento ou fato de maior probabilidade de ocorrência, para o qual haveria maior quantidade de informações, tornando possível o conhecimento e a avaliação de suas consequências” (Damodaran, 2009:23).

Segundo a *Federation of European Risk Management Associations* (FERMA, 2003), a gestão de riscos é o processo através do qual as organizações analisam metodicamente os riscos inerentes às suas atividades, e assim, atingem uma vantagem sustentada nas atividades individuais e no conjunto das atividades.

De acordo com Brasiliano (2012), existem metodologias que trazem a estrutura de implantação e operação da gestão de riscos. No entanto, cada organização deve considerar seu ambiente interno e externo na definição de qual modelo adotar.

Padoveze (2010) destaca que a prática de gestão de riscos que no passado focava a área financeira através do dilema risco *versus* retorno, ganhou maior importância. Essa prática passou por revisões constantes, visto que organizações estão expostas a outros tipos de riscos, cujas origens não são estritamente financeiras e merecem uma gestão igualmente importante.

A desintegração do gerenciamento tradicional de riscos, a influência de fatores internos e externos nos riscos de negócios, bem como o rápido crescimento das economias, segundo Manab e Ghazali (2013), vem levando a maior exigência de um sistema efetivo de gerenciamento de riscos na maioria dos países.

3. O modelo ERM

O modelo *ERM – Enterprise Risk Management*, apresentado pelo COSO, representa uma estrutura de fácil utilização pelas organizações, para avaliar e melhorar o gerenciamento de riscos (COSO 2007).

De acordo com o modelo, o gerenciamento de riscos deve ser formulado para identificar eventos em potencial, cuja ocorrência poderá afetar a organização (COSO, 2007).

Neste framework, esse relacionamento é apresentado por meio de uma matriz tridimensional, em forma de cubo, apresentada na Figura 1:



FIGURA 1 - Metodologia ERM - Cubo Tridimensional

Fonte: COSO (2007).

Conforme demonstrado na Figura 1, as quatro categorias de objetivos - estratégicos, operacionais, de comunicação e conformidade estão representados nas colunas verticais. Os oito componentes, nas linhas horizontais. A organização e as unidades de uma organização, na terceira dimensão do cubo (COSO, 2007).

As quatro categorias de objetivos para a organização, que são compreendidos da seguinte forma:

- Objetivos estratégicos referem-se às metas no nível mais elevado, alinham-se e fornecem apoio à missão;
- Objetivos operacionais: têm como meta a utilização eficaz e eficiente dos recursos;
- Objetivos de comunicação: relacionados à confiabilidade dos relatórios;
- Objetivo de conformidade: fundamentam-se no cumprimento das leis e dos regulamentos pertinentes.

Ainda dentro deste *framework*, é importante destacar que existe um relacionamento direto entre os objetivos que uma organização se empenha em alcançar e os componentes do gerenciamento de riscos corporativos, que representam aquilo que é necessário para o seu alcance.

No que diz respeito a entidades ligadas ao setor público, vale ressaltar que o BID, o Banco Mundial e a INTOSAI também reconheceram e adotaram o modelo COSO.

No Brasil, o Tribunal de Contas da União, como membro da INTOSAI, também reconhece e utiliza o modelo como base para as suas avaliações de controle interno no setor público. No intuito de reduzir riscos e incertezas, a Administração Pública pode se resguardar por meio de contratos, que são instrumentos que explicitam responsabilidades mútuas (Jann & Reichard, 2002:35).

Nota-se que alguns autores oferecem exemplos aplicados a determinados tipos de contratos administrativos, tal como os estudos de Costa (1994) e Faria (1994) que já destacavam que dentre os riscos comuns da contratação de terceiros estão a não conformidade do produto ou serviço em termos de qualidade, a falta de comprometimento e o não cumprimento de cláusulas contratuais por parte das empresas terceirizadas.

4. Terceirização de serviços na Administração Pública

A terceirização na Administração Pública atualmente é disciplinada pela Lei nº 8.666/93 (Lei de Licitações e Contratos da Administração Pública).

Segundo Amorim (2009), serviço objeto de terceirização é uma tarefa prestada pelo particular imediatamente à Administração para satisfação dos interesses desta em apoio ao exercício de suas atribuições.

De acordo com Pércio (2009), é de suma relevância definir os agentes e setores administrativos envolvidos na execução do contrato – gestores, fiscais, supervisores, departamento jurídico e demais autoridades competentes, assim como especificar suas atribuições e o momento em que serão chamados a atuar.

Stober (2012) diz que, com intuito de incentivar investimentos privados sobre as infraestruturas estatais, a Administração procurou se socorrer de modalidades alternativas de distribuição dos riscos, valendo-se de pactos aprimorados através da discricionariedade técnica e administrativa, sem se afastar dos princípios básicos da gestão pública.

A concorrência entre empresas prestadoras de serviços levou naturalmente ao enxugamento acirrado dos custos da mão de obra dos empregados terceirizados como pressuposto de sobrevivência, submetendo esses trabalhadores a condições sociais mais precárias do que aquelas dispensadas aos empregados das tomadoras dos serviços, inclusive quanto às medidas de saúde e segurança no trabalho (Amorim, 2009).

É neste ponto que se encontra um dos principais entraves dos contratos com dedicação exclusiva de mão de obra, no que diz respeito à exequibilidade das propostas e o provisionamento adequado dos custos durante toda a vigência contratual.

Cada vez mais se propugna por uma postura de efetiva regulação, fortalecimento dos mecanismos de fiscalização e maximização de espaços dialógicos, com intuito de reduzir o ambiente de riscos e incertezas.

5. Metodologia

A abordagem desta pesquisa é predominantemente qualitativa, pois diz respeito a um fenômeno social complexo, e descritiva quanto aos fins, pois foi direcionada para análise dos fatores que impulsionam eventos e riscos para a unidade pesquisada.

Quanto aos meios, a pesquisa se caracteriza como Estudo de Caso, uma vez que os dados foram coletados e analisados em contexto específico, conforme a proposta de Yin (2010). Assim, a fim de descrever os aspectos relevantes durante o ciclo de vida dos contratos pesquisados foram realizadas entrevistas estruturadas, com questões abertas, sendo que as mesmas perguntas foram feitas para todos os entrevistados.

As entrevistas foram realizadas em outubro de 2016 com gestores e responsáveis técnicos dos processos dos contratos de prestação de serviços de limpeza. Foram entrevistados 6 (seis) servidores que representam um total de 13 (treze) servidores envolvidos nos processos internos de contratação e gestão dos contratos de serviços de limpeza, lotadas na de uma unidade administrativa ligada ao setor de Agricultura, na cidade de Belo Horizonte- MG. A escolha dos entrevistados deu-se em função da capilaridade de atividades realizadas na unidade pesquisada. Portanto, foram escolhidos representantes de diferentes repartições administrativas, a fim de garantir um julgamento imparcial.

6. Resultados

Para interpretação dos resultados as entrevistas foram transcritas e submetidas à análise de conteúdo conforme a proposta de Bardin (1977). A primeira etapa da análise consistiu no que a autora chama de "leitura flutuante", momento em que surgem hipóteses ou questões norteadoras, em função de teorias conhecidas.

No caso de entrevistas, elas devem ser transcritas e a sua reunião constituirá o *corpus* da pesquisa. Dessa forma, os temas que se repetiram com muita frequência foram agrupados em unidades de categorização formadas de maneira apriorística, ou seja, quando o pesquisador de antemão já possui, segundo, experiência prévia ou interesses, categorias pré-definidas. As categorias foram definidas a partir dos objetivos organizacionais apresentados pelo modelo ERM e o tratamento dos resultados obtido por meio de inferências em relação a cada uma das categorias.

Em relação à **categoria de análise 1 - objetivos estratégicos**, no contexto dos contratos de prestação de serviços de limpeza, os entrevistados destacaram a importância de condições de trabalho adequadas e favoráveis ao alcance das estratégias organizacionais, e por outro lado, que a terceirização como forma de organização do trabalho viabiliza o suprimento de serviços necessários para o funcionamento do órgão, ao mesmo tempo em que possibilita a concentração de esforços para o alcance dos objetivos finalísticos. Outro aspecto mencionado diz respeito ao planejamento, o que pode ser vital para a contratação eficaz de serviços:

Sujeito 4: *“Os contratos de prestação de serviços de limpeza colaboram para um ambiente de trabalho mais atrativo e adequado.”*

Sujeito 2: *“(…) ao terceirizar os serviços meio, a unidade pode dedicar-se integralmente às atividades fins. Como nos quadros do órgão não existem os postos para limpeza, conservação, vigilância, e outros... então há a necessidade de se buscar no mercado”*.

Sujeito 2: *“É bem comum no serviço público a ausência de um amplo planejamento nas contratações de serviços. (...) O resultado disso são os editais e termos de referência mal elaborados. Conseqüentemente, as contratações não atingem integralmente as necessidades do órgão...”*.

Já em relação à **categoria de análise 2 - objetivos operacionais**, percebe-se que foi enfatizada a economicidade decorrente do uso do pregão eletrônico. Contudo, embora para a maioria dos entrevistados os efeitos da utilização dessa modalidade de contratação sejam considerados positivos, alguns entrevistados citam efeitos negativos e riscos também:

Sujeito 2: *“(...) a tecnologia do pregão é aliada da contratação de serviço público, pois é ágil, transparente, tem custo mais vantajoso, ainda que nem sempre alcance o menor preço.”*

Sujeito 4: *“O fator tecnológico afeta ora positivamente, ora negativamente, devido à falta de mecanismos de seleção mais rígidos para participação nos certames.”*

Outra variável diz respeito às consequências e problemas decorrentes da possibilidade de descumprimento contratual e a descontinuidade dos serviços:

Sujeito 1: *“... ocorre também um cancelamento do contrato... e com isso ocorre muito trabalho e dificuldade para uma contratação de uma remanescente, por exemplo.”*

Sob outro viés, um aspecto que interfere na eficiência operacional é a segregação de funções e assim os entrevistados reforçaram que é necessário o detalhamento das competências dos agentes públicos. Neste sentido, a capacitação também é essencial, já que são requeridos conhecimentos amplos para operar o processo:

Sujeito 1: *“(...) na função de gestor, você tem que conhecer lei trabalhista, lei administrativa... você tem que ter um conhecimento muito maior de lei e de administração.”*

Sujeito 5: *“(...)Se não tiver bem definido, bem organizado, para cada agente qual é a participação e as atribuições dele, isso torna o processo mais difícil.”*

Sujeito 6: *“A pessoa que trabalha na gestão de contratos e licitações tem que conhecer muito bem o objeto, saber especificar, tem que fazer uma pesquisa antes. Tem que ter um conhecimento cultural amplo e estar sempre pesquisando, para que as cláusulas contratuais sejam redigidas de uma forma clara e de acordo com a natureza daquele serviço contratado.”*

Em relação à **categoria de análise 3 - objetivos de comunicação**, observou-se a necessidade de construção de um fluxo de informações confiáveis e as vantagens advindas da padronização, o que viabiliza a conformidade técnica, legal e documental:

Sujeito 4: *“O fluxo de informações do processo, se não organizado de forma lógica, pode levar a equívocos na contratação.”*

Sujeito 5: *“A opção melhor desenvolvida foi um check-list para que durante a contratação, a elaboração do processo e a execução do contrato, possamos ter um sucesso no desempenho dessas atividades.”*

Os entrevistados ressaltaram que é no decorrer da execução do contrato que a capacidade técnica e econômico-financeira, até então, meramente documental, será aferida e citaram que algumas informações contratuais podem sofrer interpretações divergentes entre as

partes, quando há falta de clareza das informações ou em função do desconhecimento integral do objeto e das implicações legais:

Sujeito 4: *“(...) no momento da contratação podem participar empresas que, de acordo com a legislação, estão cumprindo os requisitos para participar do pregão. Contudo, a empresa não é muito bem organizada internamente...”*

Sujeito 6: *“Essas divergências são geradas pela falta do conhecimento da essência do objeto, da natureza do objeto ou do serviço que você vai contratar.”*

Por outro lado, há que se observar as particularidades da natureza dos serviços de limpeza, o que requer precisão nas informações prestadas pelo órgão contratante:

Sujeito 2: *“(...) para que o pregão de serviços seja eficaz e eficiente, ele deve passar por um detalhamento das principais informações dos serviços. Dados como área, tipo de limpeza, investimento em máquinas eficientes, quantitativo de pessoal adequado...”*

E ainda, as respostas mencionaram novas tendências de diálogo e negociação entre as partes envolvidas neste contratos, o que é inerente aos objetivos de comunicação:

Sujeito 3: *“(...) vamos supor que após a aceitação, homologação e adjudicação do processo, ainda tenha dívidas quanto à formalização do contrato, existe a possibilidade de negociar e de acertar o contrato... lembrando que, as cláusulas não podem ser alteradas, mas as informações podem ser esclarecidas.”*

Sujeito 6: *“É possível resolver conflitos de uma forma pacífica, com uma mediação.”*

Em relação à **categoria de análise 4 - objetivos de conformidade**, a primeira variável está relacionada à dificuldade relatada pelos entrevistados em cumprir com tempestividade as leis e instruções normativas, tendo em vista revisões e modificações frequentes. Contudo, os entrevistados reconhecem que os agentes públicos devem zelar para garantir a segurança jurídica e a legalidade dos processos:

Sujeito 5: *“Cada dia você tem uma situação nova, uma exigência nova, um benefício novo para o pessoal do contrato... Então, às vezes fica difícil essa adaptação.”*

Sujeito 6: *“Há que se ter uma integração de todas as partes que participam direta ou indiretamente da consecução daquele contrato. Conforme a lei fala: ninguém se escusa de cumprir a lei, alegando que não a conhece.”*

Sob outro viés, evidencia-se a necessidade de que o agente público deve exercer sua função com impessoalidade, a fim de preservar as características da terceirização, na qual não há vínculo direto entre o tomador de serviços e o empregado terceirizado e destaca-se o dever de fiscalização, com a prerrogativa de aplicação de penalidades às contratadas em função de descumprimentos contratuais:

Sujeito 2: *“Desenvolver programas de treinamento a fim de que o órgão não tenha uma postura de direção e controle dos funcionários, porque seria uma descaracterização do serviço de terceirização.”*

Sujeito 5: *“A empresa pode receber restrições, multas, não participar de 2 a 5 anos de qualquer pregão. Então, são várias consequências...”*

Por fim, a última variável apontada pelos entrevistados refere-se à necessidade de manutenção do equilíbrio financeiro dos contratos, conforme as previsões legais:

Sujeito 2: *“(...) também é certo dizer que o órgão deve manter equilíbrio financeiro de um contrato. Quando os acontecimentos não puderem ser previsíveis, a exemplo de um aumento de imposto, entre outros, tudo isso, com embasamento na regulação jurídica, deve ser ajustado a fim de que o órgão não arque com obrigações alheias...”*

7. Conclusão

Os resultados demonstraram a necessidade enfrentada pela Administração Pública de buscar diálogos e alternativas para a execução eficaz dos contratos de prestação de serviços de limpeza. A dinâmica de eventos internos e externos que impulsionam esses riscos representa desafios para a Administração Pública alcançar seus objetivos organizacionais.

De um lado, existe a obrigatoriedade de conformidade legal, que embora seja instrumento de indiscutível segurança jurídica dos atos públicos, é passível de revisões e discussões permanentes. Por outro lado, existe a necessidade de assegurar que as empresas licitantes possuam condições adequadas para concorrer e celebrar os contratos.

Um dos maiores problemas consiste na falta de clareza na especificidade dos bens e serviços, o que ocorre em função de assimetrias de informação entre as partes e acarreta inexecuções ou execuções parciais dos contratos. Neste sentido, à Administração, cabe aferir a exequibilidade das propostas, a capacidade técnica e econômico-financeira dos vencedores. Porém, percebe-se que essas condições de participação são voláteis e por isso, muitas vezes refletem situações passadas. Por sua vez, os entrevistados relataram a impossibilidade de verificação permanente da liquidez das contratadas após a assinatura do contrato.

Por outro lado, as contratadas muitas vezes sujeitam-se à condições e exigências contratuais rigorosas, sem realizar o provisionamento de custos de maneira adequada, o que conseqüentemente, implica na entrega do bem ou serviço de maneira ineficiente. Ressalta-se que a natureza do pregão eletrônico, utilizado preferencialmente para contratação de serviços de limpeza, é restrita aos bens e serviços comuns, ou seja, aqueles que possuam características simples e usuais de mercado. Entretanto, percebe-se que há distinção entre as atividades de limpeza, cujas técnicas são, de fato, comuns e usuais de mercado, e a contratação deste tipo de serviço, uma vez que os contratos firmados envolvem diferentes riscos e obrigações diversas às partes. Logo, o estudo evidencia que o sucesso dessas contratações não está condicionado somente ao menor preço, enquanto critério de seleção tipicamente observado no uso da modalidade pregão eletrônico.

A pesquisa visou uma contribuição para o entendimento de variáveis sobre os contratos públicos de terceirização de serviços, sem a pretensão de encontrar uma solução universal dos problemas inerentes a esta forma de organização do trabalho. Sendo assim, a extensão deste estudo para outros ramos de serviços prestados na esfera pública, como vigilância, recepção, apoio administrativo e outros, ainda que também não sejam consideradas atividades finalísticas, pode trazer à tona novos resultados e fomentar este campo de pesquisa.

Ainda sob a ótica da terceirização, o estudo trouxe à baila a discussão no setor público. Entretanto, trata-se de uma forma de organização do trabalho cada vez mais utilizada nas empresas privadas de segmentos variados. Por fim, destaca-se outra possibilidade de abordagem do assunto, uma vez que, o modelo ERM que foi o marco teórico desta pesquisa representa uma ferramenta que pode ser amplamente aplicada em outros contextos.

Referências

- Amorim, H. S. (2009). *Terceirização no Serviço Público: à luz da nova hermenêutica constitucional*. São Paulo: Editora LTR.
- Bardin, L. (1977). *Análise de conteúdo*. Lisboa: Edições 70.
- Brasiliano, A.C.R. (2012). *Gestão e análise de riscos corporativos: Método Brasileiro avançado*. 2 ed. São Paulo: Sicurezza Editora.
- Costa, M. S. C. (1994). Terceirização/Parceria e implicações no âmbito jurídico-sindical. *Revista de Administração de Empresas*, 34(1), 6-11.
- Damodaran, A.(2009). *Gestão estratégica do risco*. Porto Alegre: Bookman.
- Faria, A..(1994). Terceirização: um desafio para o movimento sindical. In: MARTINS, H.S; RAMALHO, J.R. (Org.). *Terceirização: diversidade e negociação no mundo do trabalho*. São Paulo: Hucitec.
- FERMA – FEDERATION OF EUROPEAN RISK MANAGEMENT ASSOCIATIONS. (2003). *Normas de gestão de riscos*. Portugal: FERMA.
- Jann, W., Reichard, C. (2002). Melhores práticas na modernização do Estado. *Revista do Serviço Público*, 53(3).
- Manab, N. A.; Ghazali, Z. (2013). Does Enterprise Risk Management Create Value. *Journal of Advanced Management Science*, 1(4), 358-362. Recuperado de www.joams.com/uploadfile/2013/1024/20131024110157468.pdf6, em jul. 2015.
- Mcphee, I. (2005). *Risk and risk management in the public sector*. Canberra: Australian National Audit Office.
- Padoveze, C. (2010). *Contabilidade Gerencial: Um enfoque em sistema de informação contábil*. 7. Ed. São Paulo: Atlas.
- Pércio, G. V. (2009). *Contratos Administrativos: sob a ótica de gestão e fiscalização*. 22 ed. Curitiba: Editora Negócios Públicos.
- Stober, R. (2012). *Direito Administrativo Econômico Geral*. Trad. Antônio Francisco de Sousa. São Paulo: Saraiva.
- Yin, R.(2010). *Estudo de caso: planejamento e métodos*. 4ª ed. Porto Alegre: Bookman.
- Zymler, B. (1998). Contratação indireta de mão de obra versus terceirização. *Revista do Tribunal de Contas da União*, 29(75), 37-56 .