

REFLEXOS DOS MECANISMOS DE GESTÃO DE RISCOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NA GESTÃO ORGANIZACIONAL DE TERCEIRIZADAS E IMPLICAÇÕES NA RELAÇÃO CONTRATUAL

REFLECTIONS OF PUBLIC ADMINISTRATION RISK MANAGEMENT MECHANISMS IN THE ORGANIZATIONAL MANAGEMENT OF OUTSOURCED WORKERS AND IMPLICATIONS FOR THE CONTRACTUAL RELATIONSHIP

DUANNE EMANUEL LEAL GUIMARÃES

Mestre em Ciências Contábeis - Universidade Federal de Santa Maria (UFSM)
Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-8666-3109> / E-mail: emanuelduanneguimaraes@gmail.com
CCSH, Prédio 74C, Sala 4346, Campus Universitário, UFSM, Camobi, Santa Maria (RS)

CRISTIANO SAUSEN SOARES

Doutorado em Contabilidade - Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC)
Docente do PPG em Ciências Contábeis da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM)
Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-6427-8699> / E-mail: cristianocontador@hotmail.com

ROSIMEIRE PIMENTEL GONZAGA

Doutorado em Controladoria e Contabilidade - Universidade de São Paulo (FEA/USP)
Docente dos PPGs em Ciências Contábeis da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM) /
Universidade Federal do Espírito Santo (UFES)
Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-4889-1482> / E-mail: rosimeire.gonzaga@ufes.br

Submissão: 23/10/2021. Revisão: 19/04/2023. Aceite: 30/05/2023. Publicação: 30/05/2023.
DOI: <http://dx.doi.org/10.22277/rgo.v16i1.6784>

RESUMO

Objetivo: O estudo tem por objetivo verificar como a adoção de mecanismos de gestão de riscos pela Administração Pública se reflete na gestão organizacional das empresas prestadoras de serviços terceirizados e suas possíveis implicações para a relação contratual, à luz da teoria dos custos transacionais.

Método / abordagem: Pesquisa qualitativa e descritiva, utilizando entrevistas semiestruturadas com gestores administrativo, financeiro e sócio administradores de empresas com terceirização de mão de obra, caracterizando-se como um estudo multicaso.

Principais resultados: Os entrevistados indicaram como principal dificuldade após a implementação da Conta Vinculada e do Fato Gerador a redução na disponibilidade de caixa, e dentre os reflexos na gestão financeira, a necessidade de aporte de capital próprio e de terceiros para manutenção de suas atividades operacionais.

Contribuições metodológicas / sociais / gerenciais: São necessárias melhorias e aperfeiçoamentos nessas ferramentas de gestão de riscos. Relativo aos custos transacionais, deve-se observar a possibilidade dos reflexos das dificuldades financeiras da terceirizadas aumentarem tais custos na relação contratual. Espera-se que os resultados evidenciados possam contribuir aos atos do Estado no cumprimento da sua função de normatizar e fiscalizar, bem como às empresas na execução desses acordos.

Este é um artigo publicado em acesso aberto (Open Access) sob a licença Creative Commons Attribution, que permite uso, distribuição e reprodução em qualquer meio, sem restrições desde que o trabalho original seja corretamente citado.

Originalidade / relevância: A literatura não considera os reflexos na gestão organizacional das empresas terceirizadas quanto à implementação de gestão de riscos pela Administração Pública. O equilíbrio eficiente na gestão desses contratos de terceirização é pouco abordado. O estudo é relevante por tratar de um assunto de importância econômica para continuidade das empresas terceirizadas e racionalidade do gasto público.

Palavras-chave: Prestadoras de serviços terceirizados. Gestão de riscos. Gestão financeira.

ABSTRACT

Purpose: The study aims to verify how the adoption of risk management mechanisms by the Public Administration is reflected in the organizational management of companies providing outsourced services and its possible implications for the contractual relationship, in light of the theory of transaction costs.

Method / approach: Qualitative and descriptive research, using semi-structured interviews with administrative, financial and partner administrators of companies with labor outsourcing, characterized as a multi-case study.

Mains findings: Respondents indicated as the main difficulty after the implementation of the Escrow Account and the Generating Fact the reduction in the availability of cash, and among the effects on financial management, the need to contribute with own and third-party capital to maintain their operating activities.

Methodological / social / managerial contributions: Improvements and enhancements to these risk management tools are needed. Regarding transaction costs, it should be noted the possibility that the effects of financial difficulties of outsourced companies increase such costs in the contractual relationship. It is expected that the results shown can contribute to the actions of the State in fulfilling its function of standardizing and inspecting, as well as to companies in the execution of these agreements.

Originality / relevance: The literature does not consider the effects on the organizational management of outsourced companies regarding the implementation of risk management by the Public Administration. The efficient balance in the management of these outsourcing contracts is little addressed. The study is relevant because it deals with a matter of economic importance for the continuity of outsourced companies and the rationality of public spending.

Keywords: Outsourced service providers. Risk management. Financial management.

1 INTRODUÇÃO

Ancorada nos ideais da *New Public Management* (NPM), a terceirização da mão de obra vem sendo difundida amplamente na Administração Pública (Singulano, Castelari & Emmendoerfer, 2021). Esse instrumento gerencial busca a eficiência na alocação de recursos e prestação dos serviços públicos (Lieberherr & Leiren, 2017; Mykytyuk *et al.*, 2021). Caracterizada pelo planejamento estratégico, tem como alicerce a redução de custos com mão de obra efetiva (servidores públicos), bem como o foco nas atividades-fim do Estado, que agregam valor à sociedade (Mykytyuk *et al.*, 2021).

A reforma gerencial do setor público, baseada nos conceitos advindos da NPM, proporcionou, além da revisão da estrutura operacional do Estado pela terceirização de certas atividades, uma trajetória de gestão de riscos e controles dessa e de outras práticas gerenciais (Santos & Chioato, 2021). Nesse contexto, em razão do amadurecimento gerencial do Estado

brasileiro (Singulano *et al.*, 2021), e de exigências normativas, como a determinada pela Súmula 331 do Tribunal Superior do Trabalho (TST) (Santos, 2019), as entidades administrativas vêm adotando mecanismos de gestão de riscos nos contratos de mão de obra terceirizada com dedicação exclusiva, citando-se a Conta Vinculada (CV) e o Fato Gerador (FG), para gestão financeira e mitigação dos riscos trabalhistas decorrentes da responsabilidade subsidiária do ente público em relação à inadimplência da contratada para com seus colaboradores (Guimarães, Soares & Santos, 2021).

Não obstante a evolução dos regulamentos editados para gestão financeira e de riscos em contratos de terceirização, cabe destacar que ainda existem problemas corriqueiros nesse tipo de contratação (Lima, 2017; Mendes & Ferreira, 2020). Lima (2017) ao analisar a gestão dos contratos de terceirização de mão de obra da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN) identificou ineficiências na execução dos contratos, assim como falhas na segurança jurídica dos acordos e atos administrativos processuais, além da possibilidade de responsabilidade subsidiária em ações trabalhistas. Mendes e Ferreira (2020) afirmam que o inadimplemento das obrigações trabalhistas nas empresas contratadas é um problema recorrente no âmbito da Administração Pública. O processo de contratações via terceirização mostra-se conturbado (Mendes & Ferreira, 2020).

No âmbito da contratada não é diferente, verificam-se problemas como o atraso no recebimento dos valores devidos pela Administração Pública, tanto no pagamento pela prestação de serviços, quanto na liberação dos depósitos das verbas trabalhistas em CV (Cabello & Silva, 2017; Machado Júnior & Lopes, 2019). O subdimensionamento dos custos contratuais no processo licitatório também é um problema recorrente (Freitas & Maldonado, 2013). Em vista do exposto, percebe-se uma série de custos transacionais *ex ante e ex post* à terceirização tanto para a contratante como para contratada (Brunjes, 2020).

A literatura anterior reitera a inadimplência das obrigações trabalhistas como um dos problemas corriqueiros nos contratos de terceirização de mão de obra (Lima, 2017; Mendes & Ferreira, 2020). Para Santos e Chioato (2021), a inadimplência das verbas trabalhistas continua sendo um fator preponderante nas rescisões de contratos com mão de obra em regime de dedicação exclusiva. Como mecanismo de controle e mitigação desse risco, a Administração Pública promove retenções de valores faturados relativos às verbas trabalhistas, utilizando-se para tanto da CV e do FG.

No entanto, ocorrem uma série de burocracias associadas à operacionalização desses controles (Mendes & Ferreira, 2020; Guimarães *et al.*, 2021), podendo promover custos adicionais ao ente público que os implementa, como também à contratada, sobretudo pela indisponibilidade imediata dos recursos para pagamento de verbas trabalhistas, antes repassados prontamente na quitação da fatura de prestação de serviços (Mizael, Murad & Antonialli, 2020). Como observado, os estudos referenciados não consideram os reflexos da implementação da CV e do FG pela Administração Pública na gestão organizacional das empresas terceirizadas, e suas possíveis implicações à luz dos custos transacionais para a relação contratual, sendo esta lacuna identificada como oportunidade de pesquisa.

Considerando o possível agravamento da situação financeira das empresas contratadas para terceirização de mão de obra no setor público após a adoção da CV e do FG; o posicionamento do Poder Judiciário quanto à responsabilidade da Administração Pública nos casos de inadimplência na quitação de verbas trabalhistas pelos empregadores terceirizados; e a necessidade de mitigação de riscos mediante retenções de verbas antes disponibilizadas correntemente ao contratado; problematiza-se a questão: como a adoção de mecanismos de gestão de riscos pela Administração Pública se reflete na gestão

organizacional das empresas prestadoras de serviços terceirizados e suas possíveis implicações para a relação contratual? Para tanto, o estudo tem por objetivo verificar como a adoção de mecanismos de gestão de riscos pela Administração Pública se reflete na gestão organizacional das empresas prestadoras de serviços terceirizados e suas possíveis implicações para a relação contratual, à luz da teoria dos custos transacionais.

Apesar do tema terceirização ser objeto de interesse público nos últimos anos, a produção científica ainda é incipiente, pouco inovadora (Singulano *et al.*, 2021). Datta e Roy (2013) afirmam que o equilíbrio eficiente na gestão de riscos em contratos de terceirização é pouco abordado pela literatura, corroborando a pertinência do corrente trabalho. Outrossim, o estudo se justifica por tratar de um assunto relevante economicamente. Os órgãos do Poder Executivo Federal, em setembro de 2022, contavam com cerca de 82 mil empregados terceirizados (Brasil, 2022). Cabe salientar que a terceirização ganha maior peso quando vislumbrada à luz da atual situação socioeconômica do país, caracterizada por uma crise fiscal com recorrentes déficits financeiros, suscitando a implementação de reformas estruturais, que impliquem na racionalização do gasto público (Singulano *et al.*, 2021).

Ademais, o debate sobre os custos de transação associado à gestão de riscos dos contratos de terceirização reforça a materialidade econômica do tema (Mizael *et al.*, 2020). Nas empresas terceirizadas tais custos devem ser considerados a fim de cumprir-se o contrato e evitar prejuízos, ou até a descontinuidade da empresa (Mizael *et al.*, 2020), enquanto no âmbito da Administração Pública, necessitam ser avaliados pelos gestores, considerando que os trâmites do processo licitatório e contratual podem não ser suficientes para solucionar problemas de gestão *ex ante e ex post* à terceirização (Brunjes, 2020).

Como contribuições do trabalho, busca-se discutir a utilização da CV e do FG nos contratos administrativos de terceirização de mão de obra em regime de dedicação exclusiva celebrados pela Administração Pública, alinhando os reflexos na gestão organizacional da contratada a possíveis dificuldades operacionais ou oneração desses ajustes tanto para a contratada quanto para o ente público, após a adoção desses mecanismos de gestão de riscos. Assim, verificar os reflexos desses mecanismos de gestão de riscos na visão das empresas terceirizadas e seus possíveis impactos na relação contratual, agregados à *insights* da teoria de custos de transação, corrobora para a originalidade do trabalho, à medida que se têm percepções de atores não observadas pela literatura nas pesquisas empíricas.

Acerca da aplicabilidade prático-científica, os resultados podem contribuir aos atos do Estado no cumprimento da função normativa e fiscalizadora dos contratos, bem como às empresas na execução desses acordos, quanto ao planejamento financeiro, observando devidamente as limitações implícitas do estudo, como o fato de ter optado pela investigação de três empresas prestadoras de serviços de terceirização de mão de obra.

2 REVISÃO DA LITERATURA

2.1. NOVA GESTÃO PÚBLICA E ECONOMIA DOS CUSTOS DE TRANSAÇÃO

A NPM caracteriza-se pela utilização no setor público de elementos gerenciais predominantemente aplicados ao setor privado (Hood, 1991). São consideradas quatro dimensões da NPM: i) descentralização da gestão; ii) estabelecimento de contratos de avaliação de desempenho e oferta de incentivos gerenciais; iii) criação de taxas para os serviços públicos; e iv) terceirização de parte dos serviços públicos (Ayee, 2005; Gonzaga *et al.*, 2017).

Nessa linha, seguindo a iniciativa privada e motivado pelas crises econômicas que provocaram severas restrições orçamentárias, o Estado considera a terceirização como uma alternativa para soluções gerenciais e fiscais (Mariani, Falotico & Zavanella, 2014), sobrelevando-se como um dos principais motivos apontados pela literatura por essa opção, a busca pela eficiência na prestação dos serviços públicos (Lieberherr & Leiren, 2017; Mykytyuk *et al.*, 2021). Nessa conjuntura de crescente utilização da terceirização de mão de obra no setor público, a gestão de riscos trabalhistas torna-se fator relevante quanto à racionalidade da utilização de recursos públicos (Guimarães *et al.*, 2021).

Contudo, como os custos de determinado bem ou serviço não se restringem aos custos de produção, a discussão quanto à terceirização, ou não, precisa considerar a avaliação do custo relacionado a esse processo, adicionando-se os custos *ex-ante* e *ex-post*. Como custos *ex-ante* consideram-se os custos que ocorrem antes da transação se materializar, ou seja, aqueles relacionados à negociação dos termos da transação, fixação de garantias e contrapartidas contratuais, enquanto os custos *ex-post* da transação, são caracterizados como aqueles que ocorrem após a transação, durante o contrato ou após seu término, como monitoramento e adaptação de termos contratuais (Williamson, 1985).

Segundo Williamson (2000), as organizações podem optar por configurações distintas da estrutura de governança em suas relações econômicas, como a produção interna ou a terceirização, a fim de minimizarem os custos de transação. Integrante do paradigma da Nova Economia Institucional (NEI), a teoria dos custos de transação considera que as transações realizadas pelas organizações envolvem custos de transação representados por aqueles necessários ao monitoramento e salvaguarda contratual (Williamson, 1985). Para Gutwald (1996) a teoria dos custos de transação amplia a visão tradicional baseada apenas nos custos de produção, para considerar os custos de identificação, negociação e implementação da gestão contratual, considerando como relevante a natureza e a estrutura da transação. Nesse caso, as organizações optam pelo arranjo organizacional que reduza os custos de transação.

Considerando especificamente a gestão pública, essa pode recorrer a soluções gerenciais como a estrutura de governança baseada na terceirização, para redução desses custos e aumento de eficiência. Todavia, deve-se aferir os esforços administrativos dependidos no ciclo contratual das empresas terceirizadas, posto que cada etapa da construção desses ajustes, pode representar riscos e exigir controles para sua mitigação (Santos & Chioato, 2021).

2.2. GESTÃO DE RISCOS TRABALHISTAS NOS CONTRATOS DE TERCEIRIZAÇÃO

A prática da terceirização, apesar de apresentar vantagens, como o foco na especialidade e redução de custos, pode transferir para a Administração Pública uma parte significativa dos riscos das prestadoras de serviços, a exemplo dos débitos trabalhistas negligenciados pela contratada (Guimarães *et al.*, 2021). Isso acontece em virtude da aplicabilidade da súmula 331 do Tribunal Superior do Trabalho (TST), que assevera a responsabilidade subsidiária da Administração Pública, depois de esgotados os esforços de pagamento contra o empregador e comprovada a conduta culposa do ente público (Santos & Chioato, 2021). Essa responsabilidade independe a qual ente político está subordinado órgão público ou vinculada entidade administrativa. Ou seja, abrange os entes subnacionais, pois trata-se de preceito constitucional dos direitos sociais desses trabalhadores (Santos, 2019).

A estrutura normativo-processual de mitigação desses riscos permeou fases distintas, a princípio com ênfase na definição de preços base da licitação, na padronização documental, com sua respectiva fiscalização exaustiva, passando pelo foco na habilitação dos licitantes,

seguido do realce no planejamento contratual (Santos & Chioato, 2021). Como resultado da evolução dessas etapas, surgiram mecanismos de controles internos relativos ao pagamento das obrigações laborais para com os funcionários terceirizados. A fim de racionalizar as contratações e mitigar riscos, a Administração Pública passou a adotar a CV e o FG nas contratações que envolvem mão de obra em regime de dedicação exclusiva (Miranda, Santos & Almeida, 2019).

O pagamento pelo fato gerador (FG), consiste na metodologia de gestão financeira e de riscos trabalhistas materializada pela situação de fato ou conjunto de fatos, previstos em lei ou contrato, necessários e suficientes à sua concretização, que gera obrigação de pagamento do contratante à contratada (Guimarães *et al.*, 2021). Além da mitigação de riscos trabalhistas, o FG visa garantir que a Administração se responsabilize tão somente pelo pagamento dos custos decorrentes de eventos efetivamente ocorridos, minorando o repasse de recursos mensais às contratadas (Mendes & Ferreira, 2020; Guimarães *et al.*, 2021). Apesar dos seus benefícios, evidencia-se a pouca utilização dessa metodologia de mitigação de riscos e redução de custos não efetivos (Corrêa, 2020; Mendes & Ferreira, 2020). Corrêa (2020) aponta para a sua não utilização pelas unidades gestoras analisadas em uma Instituição de Ensino Superior. Nessa linha, Mendes e Ferreira (2020) afirmam que o FG é complexo, uma vez que exige o controle sistemático de várias ocorrências futuras e incertas, tais como licenças maternidade, acidente de trabalho, auxílio-doença e outras ausências legais.

A metodologia da CV é melhor aceita pelos atores envolvidos no processo de gestão e fiscalização de contratos terceirizados (Guimarães *et al.*, 2021). O principal objetivo dessa ferramenta é garantir a existência de saldo financeiro para quitação de encargos trabalhistas devidos aos funcionários contratados pelas empresas terceirizadas, contribuindo para a segurança jurídica das instituições (Machado Júnior & Lopes 2019). Nessa linha, Machado Júnior e Lopes (2019) propuseram um modelo de avaliação na Universidade Federal de Goiás (UFG), inspirado no *Performance Prism* e na Teoria dos *Stakeholders*, com atenção ao alcance dos diversos interesses inseridos na gestão dessa conta. Ao captarem as percepções dos principais *stakeholders* quanto à gestão da CV, destacaram: sensação de maior segurança jurídica e redução de ajuizamentos; necessidade de melhorar o perfil profissional dos fiscais e gestores dos contratos; melhorias na estrutura dedicada à gestão e fiscalização; e necessidade da produção de manual próprio acerca das rotinas de operacionalização da CV na UFG.

Guimarães *et al.* (2021) analisaram a percepção dos gestores e fiscais de contratos, quanto à utilização do FG e CV na redução de riscos trabalhistas e previdenciários associados aos contratos de uma Autarquia Federal. Os autores indicaram como dificuldades para operacionalização desses instrumentos a necessidade de mão de obra qualificada, pessoal disponível e maior tempo demandado às atividades de gestão de riscos (FG e CV).

Como visto, a literatura reivindica ganhos na redução da responsabilização por inadimplência da contratada em relação ao direitos trabalhistas dos colaboradores terceirizados para os *stakeholders* integrantes da Administração Pública (Machado Júnior & Lopes, 2019; Miranda, Santos & Almeida, 2019; Guimarães *et al.*, 2021), entretanto não considera os custos de transação envolvidos nesses mecanismos, que devem ser considerados no processo de contratações públicas (Datta & Roy, 2013; Petersen *et al.*, 2019).

2.3 CONTRATOS DE MÃO DE OBRA TERCEIRIZADA E CUSTOS TRANSACIONAIS NA GESTÃO PÚBLICA

De acordo com Freitas e Maldonado (2013), é necessário observar diferentes perspectivas quando se avalia contratações públicas, como os riscos envolvidos. Estes são

dinâmicos e exigem respostas precisas e atualizadas à medida que seus componentes são modificados. Ademais, os controles de riscos devem ser inerentes a todas as etapas do processo de contratação pública (Santos & Chioato, 2021). Por exemplo, em relação ao equilíbrio econômico-financeiro, revela-se necessária uma análise do potencial econômico do prestador de serviço, a fim de evitar problemas vinculados a sua estrutura de capital. Pode ocorrer desde análise de balanço, análise de dependência financeira, capacidade de pagamentos, dentre outros pontos previstos na legislação (Freitas & Maldonado, 2013; Silveira, 2017).

No cerne da gestão financeira e planejamento dos contratos de terceirização de mão de obra no setor público está a elaboração do termo de referência (Araújo & Jesus, 2018). Esse instrumento é balizador da contratação e funciona como controle *ex ante*, representando condição necessária ao bom andamento do processo licitatório, mitigação dos riscos e execução contratual (Ventura, Andrade & Portugal Júnior, 2020).

No termo de referência, uma das exigências infralegais para controle financeiro dos contratos de terceirização de mão de obra refere-se à discriminação das propostas dos licitantes mediante a composição de planilha de custos e formação de preços (Instrução Normativa 05/2017). Em relação à composição dessa planilha, não obstante o acompanhamento dos pregoeiros, é comum o subdimensionamento na composição de custos (Freitas & Maldonado, 2013). O subdimensionamento de custos pode funcionar como uma condição à proposta mais vantajosa, pelo critério do menor preço, todavia, impacta a sobrevivência da empresa terceirizada (Mizael et al., 2020). Para fazer face às despesas subdimensionadas na planilha de custos e formação de preços, as empresas terceirizadas utilizavam-se das verbas trabalhistas provisionadas mensalmente na planilha de custos e gestão de preços (férias, 13º salário e verbas rescisórias). Realidade corriqueira, anteriormente a aplicação da CV (Freitas & Maldonado, 2013).

Nesse cenário, o subdimensionamento dos custos previstos em planilha, associado à implementação da CV e do FG, podem levar a Administração Pública a contratar serviços por valores inexecutáveis, haja vista a redução do montante financeiro repassado à contratada. Esses fatores podem acarretar um aumento dos custos transacionais, principalmente, por meio de ineficiências na operacionalização dos ajustes celebrados com os entes públicos (Mizael et al., 2020; Santos & Chioato, 2021). Santos e Chioato (2021) abordam que alguns entendimentos do Tribunal de Contas da União (TCU) corroboram no sentido de que a utilização de controles, como os da CV e do FG, pode aumentar o preço dos serviços contratados, pela inexecutabilidade da proposta do contratado. Apesar das diretrizes de racionalização dos controles, os custos de controle não podem superar os riscos (Santos & Chioato, 2021). Portanto, não se pode afirmar que a terceirização sempre gera eficiência e economia de recursos públicos, podendo incorrer em custos de transação significativos à Administração Pública (Alonso, Clifton & Díaz Fuentes, 2017; Brunjes, 2020).

Relativo aos custos de transação no setor público, Pacheco, Kronbauer, Leite e Dantas (2018) analisaram comparativamente a internalização e a terceirização de serviços públicos, identificando um acréscimo de 35% dos custos das contratações de limpeza e vigilância nos contratos terceirizados em relação à mão de obra efetiva. No que tange aos custos transacionais envolvidos nas compras públicas realizadas pela Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos, Unidade de Santa Catarina, Neuenfeld *et al.* (2018) observaram que o elevado grau de incerteza, à racionalidade limitada e possibilidade de comportamento oportunista implicam em custos 23% maiores para a empresa.

Ao investigarem os custos de transação em compras públicas do governo dinamarquês, Petersen *et al* (2019) verificaram que os governos locais gastam, em média, 2,7% do valor dos contratos com custos de transação *ex ante*, ressaltando que tais custos variam entre serviços e contratos, a exemplo da implementação da gestão de riscos, que requer gastos adicionais dependendo da entidade pública contratante e empresa contratada. Rasheli (2016) examinou os custos de transação na gestão de contratos do setor público na Tanzânia, constatando altos custos de transação de informação, negociação e monitoramento pós-contratual.

Do ponto de vista empírico, o efeito preciso da terceirização da mão de obra do Estado sobre os gastos gerais ainda não é claro e apresenta resultados controversos (Jensen & Stonecash, 2005). A literatura traz como justificativa a variabilidade dos custos de transação, seja pela experiência do contratante e contratado, economia de escala, complexidade do serviço ou produto, e outros fatores (Petersen *et al*, 2019; Balaeva *et al.*, 2020).

O estudo de Miranda *et al.* (2019) configura-se como um contraponto à literatura sobre altos custos de transação em contratos de terceirização. Os autores identificaram junto aos gestores de contratos da Universidade Federal de Varginha (UFV) que a racionalidade limitada e o oportunismo, pressupostos básicos da Teoria de Custos de Transação (Williamson, 2010), não se mostraram significantes no contexto de contratos de terceirização de mão de obra. No mesmo sentido, Neves e Gasparetto (2020) ao verificarem como ocorre o controle e monitoramento dos contratos terceirizados de um órgão público federal, apontaram para baixos custos de transação nos serviços analisados.

Especificamente em relação aos mecanismos de gestão financeira e de riscos avaliados nesse estudo, Mendes e Ferreira (2020) entendem que podem ser onerosos na relação contratual. Para Mizael *et al.* (2020), a CV e o FG podem impactar de forma significativa as contratações de serviços terceirizados, posto que os licitantes deverão aumentar os lucros e custos indiretos para cumprirem suas obrigações contratuais. O comprometimento econômico-financeiro das empresas contratadas pode implicar em custos transacionais para a Administração Pública, que vão desde a necessidade de regulamentação (Dimiani e Cruz, 2014), até a otimização de processos operacionais (Balaeva *et al.*, 2020).

3 ASPECTOS METODOLÓGICOS

O estudo classifica-se como qualitativo e descritivo, cujos dados foram coletados via entrevistas semiestruturadas e observação participante. A pesquisa se amparou na seleção de empresas de terceirização de mão de obra com regime de dedicação exclusiva junto ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT) devido sua relevância econômica e social. Foram selecionadas 3 (três) empresas por conveniência e acessibilidade aos dados. Tais empresas possuem contratos em vários órgãos distribuídos nos diferentes níveis e regiões federativas.

Os nomes das empresas serão mantidos em sigilo, considerando a não divulgação de aspectos estratégicos. Para coleta de dados, optou-se pela entrevista semiestruturada, por configurar-se como uma técnica que possibilita a obtenção de respostas contendo informações de forma mais livres e não condicionadas a alternativas padronizadas. Para escolha dos entrevistados, considerou-se os gestores administrativos, financeiros e sócio administradores das empresas, os quais foram convidados a participar do estudo. A observação participante deu-se nas empresas A e B, pelo acompanhamento dos contratos celebrados com a referida Autarquia.

A primeira etapa da coleta de dados se pautou na identificação das empresas que prestam serviços terceirizados em uma Superintendência Regional do DNIT. Para tanto, foi

verificado junto aos fiscais de contratos administrativos o acesso às empresas de terceirização de mão de obra. O reconhecimento inicial das prestadoras de serviço permitiu levantar a quantidade de contratos e funcionários de cada empresa. Ainda, quanto a qualificação dos respondentes, em relação ao número de contratos celebrados pelas empresas com a Administração Pública, identificou-se os dados apresentados na Tabela 1.

Tabela 1
Número de contratos e quantidade de funcionários por empresa com base em setembro/2020

	Número de Contratos	%	Número de empregados	%
Empresa A	60	56,07	910	53,62
Empresa B	46	43,00	760	44,79
Empresa C	1	0,93	27	1,59
Total	107	100,00	1.697	100,00

Tomando por base a classificação de porte empresarial proposto pelo Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE, 2013), que considera o número de empregados, define-se as empresas participantes como Grande (A e B) e Empresa de Pequeno Porte (C). Adotou-se tal classificação, pois não foram questionados os faturamentos. Importante sublinhar que essas empresas possuem contratos de terceirização nas Regiões Norte, Nordeste, Sul e Centro-Oeste do país, com predominância na Região Nordeste.

O roteiro da entrevista foi constituído de duas seções, sendo a primeira relativa ao perfil do respondente e a segunda relacionada à experiência das empresas quanto a utilização da CV e do FG em seus contratos, totalizando 12 questões, conforme a Tabela 2.

Visando evitar erros na compreensão do texto, inclusão ou exclusão de termos, foi realizado preliminarmente um pré-teste com um gerente financeiro de uma empresa que presta serviços de terceirização na Superintendência Regional do DNIT no estado do Piauí, escolhida para validação do instrumento, bem como utilização de estudos referenciados. Após o pré-teste não foi identificada necessidade de alterações.

Na segunda etapa, a coleta de dados foi realizada entre os dias 28 e 30 de setembro de 2020. Foram realizadas entrevistas com 3 (três) empresas terceirizadas com mão de obra em regime de dedicação exclusiva à Administração Pública, com sede na região nordeste do Brasil, requerendo a participação dos Gerentes Administrativos, Financeiros e Sócios Administradores.

Ao todo, foram entrevistados 5 indivíduos, distribuídos entre 1 Gestor Administrativo e 1 Gestor Financeiro (Empresa A) e 3 Sócios administradores (Empresas A, B e C). Dessa forma, identifica-se a participação no estudo de 71,42% dos possíveis respondentes, considerando que na prestadora de serviços C, o Sócio Administrador é responsável pela gestão administrativa e financeira. Após realização das entrevistas e transcrição, os dados foram organizados para possibilitar a análise.

Para tratamento e análise de dados, utilizou-se a análise de conteúdo, a qual considera a presença de características ou conteúdo específicos na comunicação analisada. Optou-se pela utilização da análise de conteúdo categorial, a qual considera a divisão do texto em unidades estabelecidas pelas categorias, permitindo a classificação das unidades codificadas em categorias de elementos de significação (Bardin, 2008). A análise de conteúdo das respostas apresentadas pelos participantes do estudo revelou quatro categorias: Utilização e operacionalização da CV e FG; Cumprimento de contratos; Dificuldades na adoção da CV e do FG; e Reflexos na gestão financeira das empresas terceirizadas.

Tabela 2
Instrumento de pesquisa

Assertivas	Referências
1.1 Qual função você exerce?	
1.2 Qual a quantidade de contratos de serviços terceirizados com mão de obra em regime de dedicação exclusiva você gerencia atualmente?	
1.3 Há quanto tempo você começou a exercer a função de gestor administrativo ou financeiro de contratos de serviços terceirizados com mão de obra em regime de dedicação exclusiva?	
1.4 Qual a quantidade de contratos de serviços terceirizados com mão de obra em regime de dedicação exclusiva sua empresa gerencia atualmente?	
1.5 Atualmente, qual a quantidade de trabalhadores terceirizados sua empresa emprega diretamente?	
1.6 Quais Estados Federados sua empresa atua como prestadora de serviços terceirizados com mão de obra em regime de dedicação exclusiva sua empresa?	
1.7 Em percentual, quantos contratos de serviços terceirizados com mão de obra em regime de dedicação exclusiva da sua empresa adota o instituto da conta vinculada?	
1.8 Em percentual, quantos contratos de serviços terceirizados com mão de obra em regime de dedicação exclusiva da sua empresa adota o instituto do pagamento por fato gerador?	
2.1 Na sua percepção, a utilização da Conta Vinculada e do Pagamento por Fato Gerador, nos contratos de serviços terceirizados, ajudou na garantia do cumprimento das obrigações trabalhistas ocorridas durante a execução e rescisão contratual pela sua empresa para com seus trabalhadores?	Machado Júnior e Lopes (2019); Miranda, Santos e Almeida (2019);
2.2 Na sua percepção, quais são as principais dificuldades encontradas por sua empresa após implementação pela Administração Pública dos institutos da Conta Vinculada e do Pagamento por Fato Gerador nos contratos de serviços terceirizados?	Freitas e Maldonado (2013); Miranda, Santos e Almeida (2019); Mendes e Ferreira (2020).
2.3 Na sua percepção, a gestão organizacional da empresa foi afetada pela implementação dos institutos da Conta Vinculada e do Pagamento por Fato Gerador nos contratos de serviços terceirizados com a Administração Pública? Estabeleça um comparativo do antes e depois a utilização dessas metodologias nos contratos firmados com o Estado.	Freitas e Maldonado (2013); Mendes e Ferreira (2020)
2.4 Na sua percepção, as exigências em licitação para qualificação econômico-financeira deveriam ser ajustas a nova realidade de utilização das metodologias da Conta Vinculada e do Pagamento por Fato Gerador nos contratos de serviços terceirizados com a Administração Pública? Qual sua sugestão para aliar competitividade na seleção e qualidade na escolha da licitante contratada pelo Estado?	Dimiani e Cuz (2014); Silveira (2017).

4 CARACTERIZAÇÃO DOS RESPONDENTES

O estudo contou com a participação de 5 gestores, identificados com atuação como gestores administrativos (20%), gestores financeiros (20%) e sócio administrador (60%), totalizando a representação de 3 (três) empresas prestadoras de serviços terceirizados à Administração Pública. Aspecto a ser ressaltado, diz respeito ao tempo médio de 5,2 anos de exercício das competências de gestor administrativo, financeiro e sócio administrador nas empresas, aferindo-se um desvio padrão de 3,49, ou seja, infere-se que há profissionais experientes e inexperientes na gestão das empresas terceirizadas. Os poucos anos de experiência do gerente financeiro da empresa “A” e do sócio administrador da empresa “C”, bem como o vasto período de atividade desempenhada pelo sócio administrador e gerente administrativo da empresa “A”, tiveram impacto significativo no desvio padrão. No geral, os participantes indicaram um tempo de experiência acima dos 4 anos.

Aspectos que também qualificam a amostra consistem na quantidade de contratos sob responsabilidade das empresas participantes do estudo, no total de 107, da mesma forma que o número de funcionários, que totaliza 1.967 empregados nas 3 empresas. Além disso, destaca-se a participação dessas empresas em âmbito nacional, atuando em 4 das 5 regiões geográficas do país, com exceção da empresa “C”.

Nas entrevistas foi destacado pelos participantes que os mecanismos da CV e FG são instrumentos tenros em seus contratos, ou seja, embora esses mecanismos de gestão de riscos estejam disciplinados em atos infralegais a algum tempo, começaram a ser empregados com maior frequência recentemente. Sublinha-se que no presente estudo foi identificada a utilização desses institutos somente nos contratos com a União. Segundo os entrevistados, os contratos na esfera estadual e municipal celebrados com suas empresas não empregam os mecanismos da CV e FG na gestão de riscos.

A nova lei de licitações e contratos, Lei nº 14.133/2021, inova ao abrir espaço aos entes subnacionais para implementação desses instrumentos de controle, por ser possível sua previsão em edital e contrato. Essa nova dinâmica pode impactar na adoção ou não dessas medidas de gestão de riscos. No âmbito federal, esses instrumentos são considerados complexos, apresentando dificuldades na sua operacionalização (Correa, 2020; Mendes & Ferreira, 2020). Considerando as dificuldades enfrentadas pelos entes federais, a estrutura dos entes subnacionais, e a discricionariedade da utilização da CV e do FG, existe uma tendência a não utilização desses mecanismos de controles de riscos, apesar da Lei nº 14.133/2021 reforçar o entendimento da responsabilidade subsidiária dos encargos trabalhistas nos contratos de serviços contínuos com dedicação exclusiva de mão de obra.

5 DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Traçado o perfil dos participantes, assim como caracterizados os contratos sob análise, e de posse dos dados relativos à experiência dos entrevistados em relação a utilização da CV e FG, os gestores foram questionados acerca da sua efetiva utilização nos contratos celebrados entre as empresas e a Administração Pública. Quanto a utilização e operacionalização da CV e do FG, observa-se que, em média, 33% dos ajustes celebrados entre as empresas e o poder público federal utilizam a CV na gestão financeira e de riscos nos contratos de serviços terceirizados. No tocante à operacionalização do FG, o Sócio Administrador da empresa “B” informou que *“alguns dos seus contratos utilizam este mecanismo”*, atribuindo um percentual de *“3% do total dos ajustes celebrados com o Governo Federal”*. Os participantes da empresa “A” afirmam que *“alguns contratos com o governo federal não implementam a CV ou o FG na gestão de riscos trabalhistas e previdenciários”*, enquanto na empresa “B” o entrevistado informa que *“tal adoção representa uma média de 30% dos contratos”*.

O pouco ou nenhum emprego da CV ou do FG nos contratos de terceirização com mão de obra em regime de dedicação exclusiva celebrados entre as empresas analisadas e a Administração Pública podem ser justificados pela dificuldade de operacionalização desses mecanismos de gestão de riscos, requerendo mão de obra qualificada e grande demanda de tempo para o desempenho da atividade (Corrêa, 2020; Mendes & Ferreira, 2020; Guimarães *et al.*, 2021). No tocante ao FG, necessita inclusive manter-se controle financeiro, orçamentário e patrimonial em paralelo, bem como de várias ocorrências futuras e incertas por parte da Administração Pública (Corrêa, 2020; Mendes & Ferreira, 2020; Guimarães *et al.*, 2021).

Nos contratos objeto do estudo, verificou-se que a CV está mais sedimentada na Administração Pública Federal, que o seu par, o FG, corroborando as pesquisas de Mendes e Ferreira (2020) e Guimarães *et al.* (2021). A maior utilização da CV pode estar vinculada a esta ser menos complexa e antecessora ao FG, conjuntamente ao fato de a legislação permitir a opção pela escolha de um ou outro mecanismo para o controle de riscos nos contratos de terceirização de mão de obra (Mendes & Ferreira, 2020; Guimarães *et al.*, 2021).

Os baixos percentuais de utilização da CV e do FG podem indicar o desinteresse dos entes públicos na implementação dessas ferramentas, por serem complexas e possuírem uma série de custos transacionais. Rasheli (2016) afirmou que uma parte significativa dos custos de transação na gestão de contratos do setor público está no monitoramento contratual. Apesar dos custos transacionais envolvidos, a não implementação dos controles de riscos é temerosa, à medida que pode favorecer a inadimplência das empresas terceirizadas na quitação das verbas trabalhistas para com seus colaboradores, considerando a incerteza sobre o comportamento oportunista dessas empresas (Neuenfeld *et al.*, 2018).

Considerando a aplicabilidade da Súmula 331 do TST e a natureza dos direitos sociais em questão, a não utilização dessas ferramentas de controle pode caracterizar a responsabilidade subsidiária da administração pública (Santos, 2019), não obstante o TCU, em alguns momentos advertirem que o emprego da CV pode reforçar essa responsabilidade (Santos & Chioato, 2021). Petersen *et al.* (2019) afirmam que os custos de transação variam entre serviços e contratos, neste caso, a implementação da gestão de riscos deve ser considerada caso a caso, a depender da entidade pública contratante e da empresa contratada. Ou seja, deve-se considerar as diretrizes de racionalização dos controles (Santos & Chioato, 2021). Na sequência, os entrevistados indicaram suas percepções quanto a garantia ao cumprimento das obrigações trabalhistas dos funcionários terceirizados, após a instituição da CV e do FG. Para o Gerente Administrativo da empresa “A”, esses mecanismos representam *“uma garantia que obtivemos para conseguir pagar as obrigações trabalhistas em dia, uma vez que podemos solicitar a movimentação da conta para estes fins”*. Ao encontro desse posicionamento, Machado Júnior e Lopes (2019) afirmam que a implementação da CV na percepção dos gestores públicos trouxe benefícios relacionados a sensação de maior segurança jurídica e redução de ajuizamentos. Ademais, a adoção da gestão de riscos mitiga consideravelmente a responsabilidade subsidiária da Administração Pública, pela sua culpabilidade *in vigilando* (Santos, 2019).

Contrapondo o posicionamento do Gerente Administrativo da empresa “A”, os sócios administradores expressaram que tais metodologias não ajudaram na mitigação de riscos, limitando-se a informar que suas empresas, mesmo antes da CV e FG cumpriam as obrigações legais com seus funcionários. O Sócio Administrador da empresa “B” entende que *“a empresa idônea cumpre suas obrigações independente da CV ou do FG, e a empresa inidônea, mesmo com esses instrumentos não presta um bom serviço”*. Entretanto, essa posição pode ser analisada com ceticismo, a considerar a divergência entre sócios e gerentes.

Do ponto de vista empírico, a literatura afirma que a variabilidade dos custos de transação pode ser afetada pela experiência do contratante e contratado, economia de escala, complexidade do serviço ou produto e outros fatores (Petersen *et al.*, 2019; Balaeva *et al.*, 2020), realidade que pode ratificar o ponto de vista dos sócios administradores. A variabilidade desses custos vai depender do caso concreto. Por exemplo, o ente público pode estabelecer níveis de riscos para tomada de decisão quanto a adoção ou não da CV e do FG, considerando o histórico de contratação anterior e a capacidade econômico-financeira da contratada (Santos & Chioato, 2021). Nesse sentido, deve-se buscar o equilíbrio eficiente

entre gestão de riscos e custos de transação para definição do custo-benefício dessas ferramentas gerencias (Jensen & Stonecash, 2005; Datta & Roy, 2013; Machado Júnior & Lopes, 2019).

Ao serem questionados sobre as principais dificuldades encontradas pela empresa, após a implementação da CV e FG pela Administração Pública, os entrevistados indicaram: a *redução na disponibilidade de caixa, os trâmites burocráticos com as entidades públicas, a pouca padronização e complexidade no relacionamento com bancos operacionalizadores da CV, e a falta de conhecimentos específicos do agente público na operacionalização e controle da CV e do FG*. Tais dificuldades se refletem na gestão das contratadas, seja financeiramente ou de forma à burocratizar a relação contratual com o ente público.

Nesse seguimento, o Gerente Financeiro da empresa “A” se posicionou da seguinte forma *“A principal dificuldade é quanto a sua implantação, pois muitas vezes não encontramos um suporte no Órgão. Exige-se do agente público, conhecimentos específicos para sua operacionalização[...], sendo que o contratado fica muitas vezes sem um retorno da Administração. Ocorre, também, uma falta de padronização dos documentos exigidos para liberação do pagamento mensal”*. O Sócio Administrador da empresa “C” afirmou que *“A disponibilidade de caixa fica reduzida no pagamento das despesas mensais e os trâmites com os bancos são burocráticos”*. Essas adversidades para a prestadora de serviços terceirizados, com reflexos na sua gestão, elevam grau de incerteza, fomentam à racionalidade limitada e a possibilidade de comportamento oportunista dessas empresas, implicando em maiores custos para o ente público (Neuenfeld *et al.*, 2018)

O desafio da falta de padronização dos processos indicado pelo Gestor Financeiro, vai ao encontro dos resultados de Mendes e Ferreira (2020). Tal ineficiência potencializa o surgimento de maiores custos de transação (Rasheli, 2016; Petersen *et al.*, 2019; Balaeva *et al.*, 2020). A padronização é fundamental para redução da assimetria informacional e os riscos quantificáveis, tanto na proposta do licitante vencedor, quanto na execução do contrato (Faria *et al.*, 2010; Freitas & Maldonado, 2013; Petersen *et al.*, 2019). Em referência a falta de treinamento apontada, esta posição apresenta congruência com os achados de Miranda, Santos e Almeida (2019), Mendes e Ferreira (2020) e Guimarães *et al.*, (2021), que informam a necessidade de melhoria na formação dos profissionais envolvidos no processo de fiscalização e gestão de contratos terceirizados para redução dos custos transacionais.

Por conseguinte, todos os participantes indicaram que as metodologias em análise impactaram na gestão financeira das empresas, sendo este o principal reflexo para as contratadas. Os entrevistados afirmaram que após a utilização da CV e FG tiveram dificuldades com capital de giro e necessidade recorrentes de aportes de capital próprio e de terceiros em curto prazo para firmar novos contratos e pagamento de custos contratuais mensais. O Sócio Administrador da empresa “B” informou que *“Antes o capital de giro permitia a aquisição de novos contratos em um período curto de tempo, hoje para que isso ocorra é necessário que haja aporte de capital por parte do empresário ou recorrer a bancos”*. Enquanto o Gerente Financeiro da empresa “A” indicou que *“A gestão financeira foi totalmente afetada, pois a disponibilidade de caixa foi reduzida”*.

Como a teoria dos custos de transação proporciona uma visão ampla, não restrita apenas aos custos de produção, o impacto na gestão financeira das empresas terceirizadas, consubstanciada nas dificuldades de capital de giro, levam a aumentos nos custos de transação das empresas terceirizadas, pela captação de recursos junto a instituições bancárias e dificuldades na execução do contrato celebrado com o ente público. Neste caso, também, tem potencial para afetar os custos *ex-ante* (licitação) e *ex-post* (gestão contratual) da

Administração Pública. Mizael et al. (2020) aduzem que a CV e o FG podem levar a um aumento dos lucros e custos indiretos indicados na planilha de custos e formação de preços apresentada no processo licitatório. Ainda assim, os entrevistados não confirmaram esse posicionamento, haja vista a alegação de aportes de capital próprio ou de terceiros para arcar com os custos transacionais derivados da política de gestão de riscos aplicada pela Administração Pública.

As dificuldades financeiras relatadas vão além das retenções em CV e FG, e podem estar ligadas diretamente ao subdimensionamento de custos no momento da formulação da proposta na licitação, como ressaltado por Freitas e Maldonado (2013). Os achados desta pesquisa coadunam com as predições desses autores, ao indicarem que a realidade anterior à aplicação da CV e FG consistia nas contratadas utilizarem os recursos provisionados de férias, 13º salário e verbas rescisórias para fazer face às despesas correntes e inerentes à execução dos contratos, do mesmo modo, para remunerar o capital do empresário e fomentar novas contratações com o Estado. O aporte de capital próprio e de terceiros indicado pelos entrevistados pode sugerir uma persistente dinâmica da prática de subdimensionamento de custos, que, talvez, pela sistemática do processo licitatório, seja condição para sobrevivência dessas empresas no certame (Freitas & Maldonado, 2013; Mizael et al., 2020), ratificando a possível concretização de custos *ex-post* (gestão contratual) à Administração Pública.

De acordo com os participantes, os reflexos financeiros e burocráticos da adoção da CV e FG na gestão de suas empresas são agravados pelos constantes atrasos nos pagamentos de serviços prestados à Administração Pública. O Sócio Administrador da empresa “A” entende que *“Sabemos que nem todos os órgãos públicos estão em dia com as empresas, uma fatura cobre a outra, então com a conta vinculada não ocorre mais isso, gerando atrasos nos pagamentos dos colaboradores”*. Esse achado é congruente com os resultados encontrados por Cabello e Silva (2017) e Machado Júnior e Lopes (2019), que apontam para atrasos nas retenções de verbas trabalhistas em CV, que poderão resultar na indisponibilidade do valor quando necessária à quitação aos colaboradores, acarretando interferência direta na saúde financeira da contratada e ajuizamentos contra a Administração Pública. Nesse caso, os custos *ex-post* (Williamson, 1985) envolvidos na transação podem afetar diretamente a saúde financeira do contratado.

As respostas apresentadas pelos gestores administrativos e financeiros e os sócios administradores quanto à necessidade de ajustes na qualificação econômica e financeira da licitação, em decorrência da adoção da CV e FG foram contraditórias. O Gerente Administrativo da empresa “A” afirmou que *“independente da reserva de valores via conta vinculada, é necessário realizar a verificação para saber a real capacidade de pagamento da empresa a ser contratada”*. Nessa perspectiva, Silveira (2017) confirma que em relação ao aspecto financeiro é necessária uma análise econômica e financeira do prestador de serviço, a fim de evitar problemas à estrutura de capital desse fornecedor.

Entretanto, os sócios administradores são pela percepção da elevação dos custos *ex-ante* envolvidos no processo licitatório, pela busca e fixação de garantias e contrapartidas contratuais (Williamson, 1985). Consideram a análise econômica e financeira demasiadamente burocrática, não tendo necessidade de mais amarras à contratada. Tal aspecto pode ser observado na fala do Sócio Administrador da empresa A: *“entendo que já existem instrumentos econômico-financeiros legais para tirar do mercado empresas que não cumprem com as verbas trabalhistas dos seus colaboradores, e que experiências anteriores com Administração Pública sobre a qualidade da prestação dos serviços em todos os seus aspectos deveriam pesar mais na escolha da contratação”*. Nesse cenário, sobreleva-se os

custos transacionais com regulamentação (Dimiani & Cruz, 2014) e otimização de processos incidentes sobre os fornecedores (Balaeva *et al.*, 2020), que são aferidos em maior ou menor grau a depender de diversos fatores, como a experiência do contratante e contratado (Petersen *et al.*, 2019; Balaeva *et al.*, 2020).

Como avaliado, os mecanismos de gestão financeira e de riscos em contratos de terceirização podem ser onerosos para ambos os lados da relação contratual. Nesse sentido, o Estado deve preocupar-se com os fatores que influenciam no aumento dos custos de transação necessários para gestão desses contratos, buscando a melhoria da eficiência do gasto público (Mendes & Ferreira, 2020). Os riscos inerentes ao fornecedor devem ser analisados em todo o processo de contratação e ajustados ao longo da execução contratual. Assim, o gestor público pode tomar decisões mais apropriadas sobre quais mecanismos de gestão de riscos aplicar nos contratos em regime de dedicação exclusiva de mão de obra (Santos & Chioato, 2021).

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste estudo, identifica-se a pouca utilização dos institutos da CV e FG nos contratos de prestação de serviços na Administração Pública, com destaque para o FG, em razão das maiores dificuldades de operacionalização. Nessa seara, as empresas informaram que seus contratos estaduais e municipais não adotam tais institutos de mitigação de riscos. Os entrevistados indicam como principais dificuldades a redução na disponibilidade de caixa, trâmites burocráticos com as entidades públicas, pouca padronização e relacionamento com bancos operacionalizadores da CV, além da falta de conhecimentos específicos do agente público na operacionalização e controle de tais institutos. Adversidades enfrentadas pelas prestadoras de serviço refletem-se na sua gestão organizacional, especialmente na financeira.

Sobre a redução da disponibilidade de caixa, destaca-se a unanimidade de posicionamento dos participantes da pesquisa. Após a utilização da CV e FG pela Administração Pública, as empresas tiveram dificuldades com capital de giro e necessidade de aportes de capital próprio e de terceiros em curto prazo para firmar novos contratos e quitar custos contratuais mensais. Conforme os entrevistados, essa situação ainda é agravada devido aos constantes atrasos por parte da Administração Pública nos pagamentos das faturas de serviços já prestados. As entrevistas sugerem implicações em custos transacionais para o contratado e contratante, à luz da teoria dos custos de transação.

Ademais, achados intrínsecos à pesquisa levam a percepção de que anteriormente à implementação da CV e FG, as rubricas cotadas em planilhas de custos, hoje retidas pelos entes administrativos, eram financiadoras do capital de giro das empresas que prestavam serviços de terceirização de mão de obra ao Estado. Esse ponto suscita como oportunidade de pesquisa futura, ao se realizar a mensuração e comparabilidade dos custos de contratação antes e após a adoção da CV e FG, verificando uma possível oneração atípica desses contratos, a fim de confirmar as discussões realizados no presente estudo.

A julgar pela Administração Pública elidir parte desse financiamento indireto de capital de giro pela retenção de valores em CV e FG, alinhados aos frequentes atrasos no pagamento dos valores faturados pelas contratadas, custos aumentados durante a execução do contrato e subdimensionamento na fase licitatória, as contratadas tem sua situação financeira fragilizada, implicando altos custos transacionais à empresa contratada, Estado e cidadão. Assim, os achados da pesquisa, alinhados as discussões apresentadas na literatura sobre custos transacionais, promoveram o alcance do objetivo deste estudo.

Fica evidenciada a necessidade de melhorias e aperfeiçoamentos nessas ferramentas de gestão de riscos, principalmente no que se refere às dificuldades financeiras nas empresas contratadas. Nesse contexto, as fases internas e externas da licitação, devem ter maior atenção aos mecanismos de avaliação da exequibilidade dos preços propostos pelos licitantes. Para redução dos custos transacionais no processo de contratação de mão de obra terceirizada, o bom histórico da empresa contratada e a maior especialização de gestores e fiscais de contrato podem ser peças chave e devem ser objeto de preleção às contratações públicas.

Os resultados encontrados no estudo apresentam como limitação o fato de ter optado pela investigação em apenas três empresas prestadoras de serviços de terceirização de mão de obra à Administração Pública Federal, razão que indica parcimônia na generalização dos seus achados. Outra limitação da pesquisa diz respeito a diminuta quantidade de trabalhos científicos sobre CV e FG para embasamento da revisão de literatura, pois trata-se de um tema técnico e específico. Desse modo, outros estudos acerca da temática são bem-vindos para levantamento dos construtos aqui analisados.

Para estudos futuros, sugere-se ainda o aprofundamento da investigação das razões que dificultam a implementação dos institutos analisados. Recomenda-se a análise da relação CV, FG e a qualificação econômico-financeira dos licitantes, considerando a capacidade financeira da contratada em cumprir as obrigações ajustadas com o ente público. Similarmente, pode-se aplicar o estudo aqui disposto em outras prestadoras de serviços terceirizados para comparação dos achados ou perceber novos padrões operacionais.

Espera-se que os resultados evidenciados possam contribuir ao setor público na adoção de mecanismos exequíveis na mitigação de riscos financeiros, bem como auxiliar servidores públicos na função de acompanhamento e fiscalização de contratos a fim de reduzir prejuízos ao erário. De igual forma, pode contribuir às empresas de terceirização de mão de obra, no tocante à qualificação financeira, evitando problemas na execução dos contratos e dificuldade de sustentabilidade à longo prazo.

REFERÊNCIAS

- Alonso, J. M., Clifton, J., & Díaz Fuentes, D. (2017). The impact of government outsourcing on public spending: evidence from European Union countries. *Journal of Policy Modeling*, 39 (2), 333-348. 10.1016/j.jpolmod.2017.01.007
- Araújo, P. M. C., & Jesus, R. G. (2018). Processo licitatório tipo menor preço e eficiência em compras públicas: um estudo de caso. *Revista Principia*, 41, 24-38.
- Ayee, J. R. A. (2005). Public sector management in Africa [Working Paper n. 82]. *Economic Research. Working Paper, African Development Bank, Tunisia*.
- Balaeva, O., Yakovlev, A., Rodionova, Y., & Esaulov, D. (2020). Public procurement transaction costs: a country-level assessment, *Public Money & Management*. <https://doi.org/10.1080/09540962.2020.1831170>
- Bardin, L. (2008). *Análise de conteúdo*. Lisboa Edições.
- Brasil (2017). Instrução Normativa nº 05, 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. Recuperado de https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/20239255/do1-2017-05-26-instrucao-normativa-n-5-de-26-de-maio-de-2017-20237783

Brasil (2021). Lei nº. 14.133, de 1 de abril de 2021. Recuperado de <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/lei-n-14.133-de-1-de-abril-de-2021-311876884>.

Brasil (2022). Controladoria Geral da União. Dados abertos – terceirizados de órgãos federais. <https://www.gov.br/cgu/pt-br/aceso-a-informacao/dados-abertos/arquivos/terceirizados>

Brunjes, B. M. (2020). Competition and federal contractor performance. *Journal of Public Administration Research And Theory*, 202-219. 10.1093/jopart/muz027

Cabello, A. F., & Silva, J. A. D. (2017). Custos invisíveis—conflitos de interesses e o não registro de juros, multas e atualizações monetárias: o caso da Universidade de Brasília. *Revista do Serviço Público*, 68 (1), 213-246. <https://doi.org/10.21874/rsp.v68i1.1254>

Corrêa, F. M. (2020). *Construção de processos a partir de normas externas: um estudo realizado no setor de gestão de contratos terceirizados de serviços contínuos de uma IFES* (Dissertação) Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, RS, Brasil. Recuperado de <https://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/212237/001116020.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Damiani, M. R., & Cruz, S. L. (2014). Lei 8666/93: influência da contratação pelo menor preço na qualidade dos produtos entregues. *Revista Interfaces Científicas - Direito*, 3(1), 63-72. <https://doi.org/10.17564/2316-381X.2014v3n1p63-72>

Datta, P. P., & Roy, R. (2013). Incentive issues in performance based outsourcing contracts in the UK defence industry: a simulation study. *Production Planning & Control*, 24 (4-5), 359-374. <https://doi.org/10.1080/09537287.2011.648488>

Faria, E. R. D., Ferreira, M. A. M., Santos, L. M. D., & Silveira, S. D. F. R. (2010). Fatores determinantes na variação dos preços dos produtos contratados por pregão eletrônico. *Revista de Administração Pública*, 44, 1405-1428. <http://dx.doi.org/10.1590/S0034-76122010000600007>

Freitas, M., & Maldonado, V. S. M. J. (2013). O pregão eletrônico e as contratações de serviços contínuos. *Revista Administração Pública*, 47(5), 1265-1281. <https://doi.org/10.1590/S0034-76122013000500009>

Guimarães, D. E. L., Soares, C. S., & Santos, E. A. D. (2021). Gestão de riscos trabalhistas e previdenciários nos contratos de terceirização do setor público: estudo de caso em uma autarquia federal. *Revista de Gestão e Secretariado*, 12 (1), 356-377. <http://dx.doi.org/10.7769/gesec.v12i1.1189>

- Gutwald (1996). *Strategic Sourcing Technology Supply-Chains*. Massachusetts, MIT, 1996
- Jensen, P. H., & Stonecash, R. E. (2005). Incentives and the efficiency of public sector outsourcing contracts. *Journal of Economic Surveys*, 19(5), 767-787. <https://doi.org/10.1111/j.0950-0804.2005.00267.x>
- Lieberherr, E., & Lieren, M. D. (2017). Privatization, outsourcing and public service objectives: an explorative analysis of two network industries. *Case studies on transport policy*, 5 (4), 681-689. <https://doi.org/10.1016/j.cstp.2017.07.007>
- Lima, G. V. A. (2017). *Projeto de intervenção na gestão e fiscalização dos contratos administrativos de terceirização de mão de obra da UFRN*. (Dissertação), Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, RN, Brasil. Recuperado de https://repositorio.ufrn.br/jspui/bitstream/123456789/23621/1/AndreViniciusGregorioLima_DISSERT.pdf
- Machado Júnior, E. V., & Lopes, B. L. (2019). Gestão da conta vinculada, teoria do stakeholder e performance prism aplicados aos contratos de terceirização: estudo de caso na Universidade Federal de Goiás. *Desenvolvimento em Questão*, 17(49), 348–366. <http://dx.doi.org/10.21527/2237-6453.2019.49.348-366>
- Mariani, P., Falotico, R., & Zavanella, B. (2014). Outsourcing services in the Italian National Health Service: the evaluation of private and public operators. *Procedia Economics and Finance*, 17, 256-264. [https://doi.org/10.1016/S2212-5671\(14\)00872-7](https://doi.org/10.1016/S2212-5671(14)00872-7)
- Mendes, L. L. F., & Ferreira, F. P. M. (2020). outsourcing contracts in public administration: dynamics of using the linked account at the Regional Labor Court of Minas Gerais. *Research, Society and Development*, 9(11). <https://doi.org/10.33448/rsd-v9i11.9501>
- Miranda, L. B. S., Santos, N. A., & Almeida, F. M. (2019). Gestão de riscos de contratos da terceirização no setor público. *Contabilidade Vista & Revista*, 30 (2), 143-170. <https://doi.org/10.22561/cvr.v30i2.4971>
- Mizael, G. A., Chagas, C. G., & Antonialli, L. M. (2020). Perspectivas da terceirização na administração pública na nova abordagem de contratação. *Teoria e Prática em Administração*, 10(1), 25-37.
- Mykytyuk, P., Semenets-Orlova, I., Blishchuk, K., Skoryk, H., Pidlisna, T., & Trebyk, L. (2021). Outsourcing as a tool of strategic planning in public administration. *Estudios de Economía Aplicada*, 39 (3). <http://dx.doi.org/10.25115/eea.v39i3.4718>
- Neuenfeld, D. R., Stadnick, K. T., Cário, S. A. F., & Augusto, C. A. (2018). Custos de transação nas compras públicas. *Revista Eletrônica de Estratégia & Negócios*, 11, 226-252. [10.19177/reen.v11e02018226-252](https://doi.org/10.19177/reen.v11e02018226-252)
- Neves, T. R. L. & Gasparetto, V. (2020). Controle e monitoramento de contratos terceirizados no setor público: a perspectiva de gestores e fiscais de contratos de um órgão público

federal. *Revista Brasileira de Administração Científica*, 11 (1), 111-126.
<http://doi.org/10.6008/CBPC2179-684X.2020.001.0009>

- Pacheco, E. N., Kronbauer, C. A., Leite, E. G., & Dantas, V. S. (2018). *Terceirização de serviços no setor público: uma análise sob a ótica da Teoria dos Custos de Transação*. In Anais do Congresso Brasileiro de Custos-ABC, XXVII. Recuperado de <https://anaiscbc.emnuvens.com.br/anais/article/view/4762/4783>
- Petersen, O. H., Baekkeskov, E., Potoski, M., & Brown, T. L. (2019). Measuring and managing ex ante transaction costs in public sector contracting. *Public Administration Review*, 79 (5), 641-650. 10.1111 / puar.13048.
- Rasheli, G., A. (2016). Procurement contract management in the local government authorities (LGAs) in Tanzania A transaction cost approach. *International Journal of Public Sector Management*, 29 (6), 545-564. 10.1108 / IJPSM-10-2015-0173
- Santos, M. G. (2019). Administração pública consensual e a responsabilidade subsidiária da Súmula nº 331 do TST. *Revista de Direito Administrativo*, 278(3), 163-184.
- Santos, F. B., & Chioato, T. L. P. (2021). Rescisões contratuais antes e depois do Acórdão TCU 1214/13: possíveis efeitos da trajetória de controles na terceirização. *Revista do TCU*, 1(148), 19-37.
- SEBRAE-NA (2013). Anuário do trabalho da micro e pequena empresa 2013. Recuperado de https://www.sebrae.com.br/Sebrae/Portal%20Sebrae/Anexos/Anuario%20do%20Trabalho%20Na%20Micro%20e%20Pequena%20Empresa_2013.pdf
- Singulano, Y. L., Castelari, M. C., & Mmendoerfer, M. L. (2021). Terceirização de serviços públicos: reflexões de um metaestudo. *Revista Direito e Práxis*.
- Silveira, A. D. (2017). *Gestão de Riscos da Terceirização*. (2ª ed.). Badejo Editorial.
- Ventura, O, A., de Andrade, D. H. F., & Júnior, P. D. S. P. (2020). Fatores preponderantes para a existência de custos de transação: uma análise no âmbito de uma unidade militar. *Revista de Administração Unimep*, 18(2), 145-167.
- Williamson, O. E. (1985). *The economic institutions of capitalism: firms, markets, relational contracting*. New York: The Free Press.
- Williamson, O. E. (2010). Transaction cost economics: the natural progression. *Journal of Retailing*, 86, 215-226. 10.1257/aer.100.3.673