



## **Reflexos da Adoção de Mecanismos de Gestão de Riscos Financeiros nas Empresas com Terceirização de Mão de Obra na Administração Pública**

**DUANNE EMANUEL LEAL GUIMARÃES**

*Universidade Federal de Santa Maria - UFSM*

**CRISTIANO SAUSEN SOARES**

*Universidade Federal de Santa Maria - UFSM*

### **Resumo**

A terceirização de mão de obra vem ganhando força na Administração Pública brasileira. Nessa conjuntura, o Estado passou a implementar mecanismos de gestão de riscos contratuais, dos quais as prestadoras de serviços de terceirização de mão de obra devem estar atentas, sob pena de acumular prejuízos e não garantir sua sustentabilidade organizacional. O estudo tem por objetivo verificar os reflexos da Conta Vinculada (CV) e do Fato Gerador (FG) na gestão financeira de empresas que prestam serviços de terceirização de mão de obra em regime de dedicação exclusiva no setor público brasileiro. Para tanto, desenvolveu-se uma pesquisa qualitativa e descritiva, sendo utilizadas entrevistas com gestores administrativo, financeiro e sócio administradores de empresas com terceirização de mão de obra, caracterizando-se como um estudo multicaso. Os resultados do estudo apontam para a pouca utilização do FG nos contratos celebrados com as empresas analisadas, também, na direção da redução da disponibilidade de caixa, destacando-se a unanimidade de posicionamento dos participantes da pesquisa quanto a esse impacto na gestão financeira das empresas, após a implementação pela Administração Pública Federal. Fica evidenciado que ainda são necessárias melhorias e aperfeiçoamentos nessas ferramentas de gestão de riscos, principalmente no que se refere às dificuldades de sua institucionalização, aos custos transacionais para a Administração Pública e as dificuldades financeiras como reflexos às empresas contratadas. Espera-se que os resultados aqui evidenciados possam contribuir para o setor público na adoção de mecanismos exequíveis na mitigação de riscos trabalhistas e previdenciários em contratos terceirizados de mão de obra em regime de dedicação exclusiva.

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



São Paulo 28 a 30 de julho 2021.

## 1.Introdução

A terceirização da mão de obra ganha progressivamente mais espaço na Administração Pública brasileira, sendo recentemente impulsionada pelo encadeamento de mudanças estruturais propostas a partir da Lei nº 13.429/2017. Em razão do momento econômico de austeridade fiscal, essa terceirização representa uma opção de mão de obra com menores custos, em relação aos servidores públicos concursados, além de permitir maior foco nas atividades-fim do Estado (Lima, Nascimento Júnior & Ellery, 2019; Mello, 2019). Nesse contexto, para controle financeiro e contábil, a Administração Pública brasileira adotou mecanismos de gestão de riscos nos contratos de mão de obra terceirizada com dedicação exclusiva, dentre eles a Conta Vinculada (CV) e o Pagamento por Fato Gerador (FG). No âmbito da contratada, esses institutos fomentam maior atenção quanto a sua gestão financeira, no intuito de cumprir as demandas contratuais e evitar prejuízos, além de cumprir as obrigações trabalhistas e previdenciárias com o pessoal terceirizado (Freitas & Maldonado, 2013; Mendes 2020).

Embora ainda pare algumas incertezas quanto aos mecanismos que serão utilizados a partir da reforma administrativa (Barcellos, 2020), tem-se indicativos do juízo do governo federal sobre o assunto, por meio da Proposta de Emenda Constitucional (PEC) 32/2020, ainda em fase inicial de discussão. Nesse ponto, apresenta-se uma predisposição à manutenção do *status quo* do vigente regime jurídico administrativo de pessoal, somente para aqueles cargos ditos de Estado, ou atividades-fim, restando aos postos de trabalho na área meio (administrativa) sua extinção ou mudanças para os regimes de contratação temporária, celetistas e de terceirização de mão de obra (Machado, 2020). Nessa seara, o assunto é objeto de discussões intensas e reiteradas entre os atores sociais envolvidos, haja vista uma série de questões sobre direitos trabalhistas, dentre outros interesses políticos e institucionais (Valente, 2020).

Com a finalidade de promover uma gestão contratual de forma econômica e eficiente, a Administração Pública Federal vem aperfeiçoando normativos sobre o tema, como as estratégias promovidas na gestão e fiscalização de contratos contidas na Instrução Normativa (IN) nº 05, de 26 de maio de 2017, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Cadernos Técnicos e demais orientações expedidas no portal de compras governamentais. Para mitigação dos riscos trabalhistas e previdenciários decorrentes da responsabilidade subsidiária do ente público em relação à inadimplência da contratada para com seus colaboradores, no âmbito federal, foram criadas as metodologias da CV e do FG (Instrução Normativa n 05, 2017). Não obstante a evolução dos regulamentos editados para gestão financeira e de riscos em contratos de terceirização, cabe destacar os problemas corriqueiros nesse tipo de contratação.

Freitas (2011) afirma que o inadimplemento das empresas contratadas para com as obrigações trabalhistas e previdenciárias dos colaboradores é um problema recorrente no âmbito da Administração Pública. No mesmo sentido, Freitas e Maldonado (2013) sublinharam que os problemas de execução dos serviços aos usuários, na maior parte dos casos, decorrem da inadimplência das empresas quanto as suas obrigações para com seus trabalhadores, que implica diretamente na eficiência dos contratos celebrados. Por sua vez, Lima (2017) analisou o acompanhamento de gestores dos contratos de terceirização da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN), quanto à execução e mensuração da qualidade dos serviços prestados, cujos resultados identificam ineficiências na execução, falhas na segurança jurídica dos contratos e atos administrativos processuais, bem como a possibilidade de uma responsabilidade subsidiária em ações trabalhistas.



São Paulo 28 a 30 de julho 2021.

O processo de contratações públicas tem se mostrado custoso e conturbado, tanto para o Estado quanto para a empresa contratada. Conforme Neves (2015), dentre as dificuldades percebidas pelo contratado que presta serviços de terceirização de mão de obra, destacam-se as dificuldades operacionais e financeiras. Para o autor, os contratados deparam-se comumente com atrasos no recebimento de seus direitos oriundos de medições na prestação de serviços ou fornecimento de bens (Neves, 2015). Geraldello, Torres, Oliveira, Arashiro, Alves e Katsumoto (2015) asseveram que a dificuldade no recebimento dos valores devidos pela Administração Pública pode ser demasiadamente oneroso, pois requerem a captação de recursos junto as instituições financeiras, com o propósito de suportar o capital de giro para manter a execução do objeto contratado e dar prosseguimento ao compromisso assumido. Ademais, no processo licitatório, os custos dos contratos são geralmente subdimensionados (Freitas & Maldonado, 2013).

Como observado, os estudos referenciados não consideram os reflexos financeiros nas empresas terceirizadas quanto a retenção de valores faturados, relativos à verbas trabalhistas e previdenciárias (Conta Vinculada), para liberação ulterior quando do efetivo pagamento desses montantes ao trabalhador terceirizado, bem como o repasse à contratada de valores discriminados em planilha de custos somente no momento da efetiva ocorrência da despesa elencada (Fato Gerador), sendo esta 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 e previdenciárias 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 e risco na Administração Pública se refletem na gestão financeira das empresas prestadoras de serviços terceirizados? Para tanto, o estudo tem por objetivo verificar os reflexos da CV e do FG na gestão financeira de empresas que prestam serviços de terceirização de mão de obra em regime de dedicação exclusiva no setor público brasileiro.

O estudo se justifica por tratar de uma temática de grande relevância econômica, que movimentou nos últimos cinco anos, somente no Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT), uma autarquia federal, um montante superior a R\$ 650 milhões de reais. No contexto internacional, a terceirização foi responsável por mais de 10% do PIB em toda a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) em 2011, ante 8,5% em 2000 (OCDE, 2011). No Brasil, os custos transacionais também são significativos nos três poderes e em todas as esferas da federação. Por exemplo, no Tribunal Superior do Trabalho (TST), tramitam cerca de 53 mil processos que tratam de inadimplências no pagamento de verbas trabalhistas e previdenciárias pelas empresas responsáveis por serviços terceirizados na Administração Pública. Nessa seara, Niebuhr e Oliveira (2018) analisaram os principais fatores capazes de encarecer o custo dos contratos administrativos em relação às contratações privadas similares. Os autores explanaram que os riscos proporcionados pelos contratos com o Estado são precificados e transferidos na proposta do licitante vencedor e acarretam uma elevação dos custos de transação dos contratos administrativos (Niebuhr & Oliveira, 2018).

Contando com *insights* da teoria de custos transacionais, a abordagem sobre a percepção dos atores envolvidos no processo de terceirização, especialmente no dia a dia da aplicação da CV e do FG na visão das empresas contratadas pela Administração Pública, permite levantar reflexões sobre a utilização dos mecanismos de controle e uma possível oneração desses contratos. Ademais, cabe realçar a aplicabilidade prático-científica, cujos resultados visam apresentar não só os reflexos diretos à contratada, mas uma visão integrada,



São Paulo 28 a 30 de julho 2021.

alinhada a um possível impacto negativo para as contas e prestação de serviços públicos. Assim, podem contribuir aos atos do Estado no cumprimento da sua função de normatizar e fiscalizar os contratos, bem como às empresas na execução desses ajustes, quanto ao seu planejamento financeiro.

## 2. Fundamentação Teórica

O processo de globalização da economia, a partir da década de 1980, teve como corolário o recrudescimento de políticas neoliberais e a redução do papel do Estado, que passou a caracterizar-se como regulamentador e menos intervencionista na área econômica, sob influência da *New Public Management* (NPM) (Bresser-Pereira, 2009). No Brasil, esse movimento acentuou-se com a reforma administrativa do governo Fernando Henrique Cardoso, na qual ateu-se, dentre outros aspectos, a reduzir o tamanho da Administração Pública, objetivando manter sob sua responsabilidade apenas as atividades típicas e exclusivas de Estado, transferindo às empresas privadas, mediante contratos de serviço terceirizados, dentre outros, a execução de atividades consideradas acessórias (Freitas & Maldonado, 2013). Seguindo a iniciativa privada e motivado pelas crises econômicas que provocaram severas restrições orçamentárias, o setor público começa a empregar a terceirização (Mariani, Falotico & Zavanella, 2014).

Um dos principais motivos apontados para a terceirização no serviço público é a redução de custos diretos com mão de obra efetiva (servidores públicos), podendo realocar tais recursos para atividades consideradas mais importantes, visando à geração de vantagens para o Estado com aumentos de desempenho e eficiência econômica (Lieberherr & Leiren, 2017). Dessa forma, optou-se por introduzir licitações para o desempenho de atividades acessórias, no intuito de que a competição contribuiria para eficiência dos custos e qualidade dos serviços (Domberger & Rimmer, 1994). O poder público para consecução dos resultados almejados busca a descentralização administrativa de suas atividades, com o intuito de diminuir custos, e além deles, o acúmulo de tarefas, buscando maior eficiência e modernização na gestão dos serviços, direcionando o foco dos processos produtivos para as atividades-fim (Guerra & D’Amato, 2016).

Em síntese, terceirização é um modelo de gestão pelo qual uma organização contrata terceiros (Williamson, 2010) para prestar serviços especializados e alcançar ganhos de produtividade em sua atividade principal, ou seja, concentrar sua energia em ações vocacionais e eximir-se da relação trabalhista com o terceirizado (Santos, 2019). Nesse cenário, a terceirização é uma ferramenta de negócios institucionalizada no setor privado para aumentar a flexibilidade operacional e fomentar ganhos econômicos. Seu uso no setor público é crescente e vários estudos analisaram seu desenvolvimento (Roberts, 2001; Minicucci & Donahue, 2004; Pallesen, 2004; Alves, 2006; Macinati, 2008; Payton & Kennedy, 2013; Almeida, 2019), porém, sua adoção pode apresentar riscos trabalhistas e previdenciários, considerando a responsabilidade subsidiária, fazendo-se necessária a implantação de mecanismos de gestão de riscos.

### 2.1. Gestão de Riscos Trabalhistas e Previdenciários nos Contratos de Terceirização

No ambiente corporativo, o *Enterprise Risk Management* (ERM), a muitos anos, já é considerado temática relevante no mundo empresarial, representando uma política positiva de ganho de valor para empresa. Estudos realizados por Hoyt e Liebenberg (2011) apontaram para um ganho de até 20% no valor patrimonial das empresas que utilizam-se das ferramentas



São Paulo 28 a 30 de julho 2021.

de gestão de riscos. Nessa perspectiva, o aprimoramento da gestão riscos trabalhistas e previdenciários dos contratos de terceirização de mão de obra celebrados pelo Estado é relevante. A prática da terceirização apesar de apresentar certas vantagens, pode transferir para a Administração Pública uma parte significativa dos riscos dos contratados, os débitos trabalhistas e previdenciários negligenciados pela contratada (Silveira, 2017). O emprego das ferramentas obrigatórias do FG e da CV contribuem para atenuar tais riscos e promover o alcance dos objetivos institucionais, elevando a qualidade dos serviços prestados na Administração Pública (Miranda, Santos & Almeida, 2019).

O anexo I da IN nº 05/2017/MP conceitua pagamento pelo fato gerador (FG) como situação de fato ou conjunto de fatos, prevista na lei ou contrato, necessária e suficiente à sua materialização, que gera obrigação de pagamento do contratante à contratada. Nesse seguimento, o Caderno de Logística de Pagamento pelo Fato Gerador (2018) esclarece que esse dispositivo se caracteriza por ser um dos instrumentos de garantia do cumprimento das obrigações trabalhistas, das verbas rescisórias, dentre outros eventos, nas contratações de serviços continuados com dedicação exclusiva de mão de obra. Em essência, além da mitigação de riscos trabalhista e previdenciários, tal sistema visa garantir que a Administração se responsabilize tão somente pelo pagamento dos custos decorrentes de eventos efetivamente ocorridos, minorando pagamentos dos custos estimados existentes nas propostas de prestação de serviços que, muitas vezes, não se realizam, a exemplo de valores para rescisão, ausências legais e auxílios maternidade e paternidade, dentre outros (Neves, 2018).

Isto significa que caso não sejam comprovados eventos trabalhistas futuros e incertos, que dariam ensejo ao pagamento pela Administração, esses não comporão os custos finais para pagamento do contrato (Caderno de Logística de Pagamento pelo Fato Gerador, 2018). Dessa forma, o pagamento por fato gerador permite o redimensionamento de valores a serem repassados à contratada, de modo que os recursos dos eventos programados na composição de custos, mas não efetivados, permaneçam nos cofres públicos, diferentemente da sistemática em que os recursos são depositados em conta vinculada (Mendes, 2020). Outrossim, evidencia-se que a IN nº 05/2017/MP possibilita a adoção da CV ou FG, cuja opção por uma ou outra metodologia deverá ser justificada com base na relação custo-benefício (Mendes, 2020). Também ganha destaque em relação ao instituto do Fato Gerador a sua pouca utilização como metodologia de mitigação de riscos, ou redução de custos não efetivos, principalmente, em razão de dificuldades na sua operacionalização (Corrêa, 2020; Mendes, 2020).

Corrêa (2020) aponta para a não utilização do pagamento por fato gerador pelas unidades gestoras analisadas em seu estudo, indicando que a adoção dessa alternativa nem chegou a ser avaliada pelos entes públicos no processo de gestão financeira e de riscos em contratos de terceirização. Nessa linha, Mendes (2020) afirma que a ferramenta de Pagamento por Fato Gerador é complexa, uma vez que exige o controle sistemático de várias ocorrências futuras e incertas, citando como exemplo licenças maternidade e paternidade, ausência por acidente de trabalho, auxílio-doença e outras ausências legais. A institucionalização do pagamento pelo fato gerador nos contratos de serviços no âmbito da Administração Pública exige mudanças que sugerem a adequação dos órgãos e suas equipes de gestão e fiscalização de contratos aos atos necessários à sua utilização (Mendes, 2020). Saliencia-se que sua adoção na esfera federal foi permitida somente após a publicação, no ano de 2018, do Caderno de Logística, que faz referência ao inciso II do § 1º do art. 18 da IN nº 05/2017/MP.

Diversamente, a ferramenta da Conta Vinculada, antes mesmo da IN nº 05/2017, já era implementada na Administração Pública Federal, tendo como principal objetivo a 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



São Paulo 28 a 30 de julho 2021.

e entidades, contribuindo para a segurança jurídica das entidades administrativas. O anexo I da referida IN, conceitua conta-depósito vinculada-bloqueada para movimentação como uma conta aberta pela Administração em nome da empresa contratada, destinada exclusivamente ao pagamento de férias, 13<sup>o</sup> (décimo terceiro) salário e verbas rescisórias aos trabalhadores da contratada, não se constituindo em um fundo de reserva, utilizada na contratação de serviços com dedicação exclusiva de mão de obra. Análoga ao FG, a CV é instrumento de gestão e gerenciamento de riscos para contratações de serviços continuados com dedicação exclusiva de mão de obra pela Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional.

Apesar de ser uma ferramenta pregressa ao FG, ressalta-se, similarmente, a escassa literatura sobre a CV (Mendes, 2020). Lopes (2018) propõe um modelo de avaliação da CV na Universidade Federal de Goiás (UFG), inspirado no *Performance Prism* e na Teoria dos *Stakeholders*, atento ao alcance dos diversos interesses inseridos na gestão desta conta, concluindo que sua implementação na percepção dos atores envolvidos no processo de gestão trouxe benefícios relacionados à sensação de maior segurança jurídica e redução de ajuizamentos. O autor também afirma ser necessário uma melhoria na formação dos profissionais envolvidos no processo de fiscalização e gestão de contratos terceirizados, bem como da produção de um manual próprio da instituição sobre operacionalização da conta vinculada (Lopes, 2018). Nesse sentido, Manarino (2017) também evidencia que na Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF) pouco foi feito para o aprimoramento de mecanismos de monitoramento de gestão contratual nos contratos de terceirização de mão de obra, em particular, no que se refere ao treinamento de gestores e fiscais quanto ao funcionamento da CV.

Além da falta de treinamento assinalado também nos estudos de Albarello (2016) e Miranda *et al.* (2019), outro desafio a ser enfrentado na gestão e fiscalização desses ajustes é a falta de padronização dos processos. Nessa linha, Medeiros (2014) identificou a falta de institucionalização do processo de fiscalização dos contratos de serviços terceirizados na UFRN. Da mesma forma, outros trabalhos constataram a ausência de atos normativos internos ou de um manual específico como realidade comum na Administração Pública, tais como Souza Junior (2011) e Lapa (2015). A padronização é fundamental nas organizações porque aprimora a gestão de processos de trabalho, a geração e incorporação de conhecimentos técnicos e, de acordo com Manarino (2017), as avenças trabalhistas e previdenciárias poderiam ser reduzidas quando da sua observância. Outra atitude que poderia levar a um melhor controle desses riscos seria a criação institucional de estruturas inclinadas para gestão financeira e fiscalização dos contratos terceirizados.

## **2.2. Gestão Financeira de Contratos de Mão de Obra Terceirizada e Custos Transacionais**

As contratações de serviços de terceirização de mão de obra, em regra, devem ser feitas mediante procedimento licitatório, de forma a possibilitar o tratamento isonômico a todos aqueles interessados em contratar com o poder público e selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração (Freitas & Maldonado, 2013). A alta demanda do Estado por essa ferramenta de negócios promoveu, por meio de atos infralegais, a especialização de alguns itens da Lei nº 8.666/1993, como as condições de habilitação econômico-financeira nas contratações de serviços continuados com dedicação exclusiva de mão de obra. Por exemplo, a Administração Pública deve exigir: Balanço Patrimonial e Demonstrações Contábeis referentes ao último exercício social, comprovando índices de Liquidez Geral (LG), Liquidez Corrente (LC), e Solvência Geral (SG) superiores a 1 (um); Capital Circulante Líquido ou Capital de Giro (Ativo Circulante - Passivo Circulante) de, no mínimo, 16,66%



São Paulo 28 a 30 de julho 2021.

(dezesseis inteiros e sessenta e seis centésimos por cento) do valor estimado da contratação, dentre outros (Instrução Normativa n 05, 2017).

De acordo com Silveira (2017), é necessário observar diferentes perspectivas quando se avalia contratações públicas e os riscos que estão envolvidos. Em relação ao aspecto financeiro, o autor revela ser necessária uma análise financeira do prestador de serviço, a fim de evitar problemas à estrutura de capital desse fornecedor. Assim, pode ocorrer desde análise de balanço, análise de dependência financeira, capacidade de pagamentos, dentre outros pontos. Também pode ser considerada a questão financeira e orçamentária do órgão público. Em relação a esse emaranhado de normativas e exigências, Damiani e Cruz (2014) compartilham que a Lei n<sup>o</sup> 8.666/1993 é demasiadamente burocrática e excessivamente genérica, não atendendo as especificidades de certos tipos de contratações.

Uma das exigências infralegais em relação à contratação de mão de obra em regime de dedicação exclusiva é o preenchimento pelo fornecedor da planilha de custos e formação de preços, quando da entrega da proposta vencedora (Instrução Normativa n 05, 2017). Em relação à composição dessa planilha, existem aqueles custos previamente levantados pela Administração Pública que não podem ser objeto de alterações pelos licitantes e aqueles que podem ser reduzidos ou suprimidos (Instrução Normativa n 05, 2017). Não obstante o acompanhamento dos pregoeiros é comum nesse tipo de contratação o subdimensionamento na composição de custos. Freitas e Maldonado (2013) estudaram a composição de custos de contratos de mão de obra terceirizada da Fundação Osvaldo Cruz (Fiocruz) e constataram que em todas as planilhas com preços inferiores à estimativa de custos da Administração foi verificada a existência de indícios de algum tipo de subdimensionamento.

Aparentemente, essa prática seria boa para a Administração, porém pode levar a atrasos nos pagamentos de verbas trabalhistas ou má operacionalização dos contratos, pois os recursos financeiros da contratadas para o cumprimento com essas obrigações é menor. Realidade corriqueira, ao menos, anteriormente a aplicação dos institutos da CV e FG, consistia nas contratadas utilizarem os recursos provisionados (férias, 13<sup>o</sup> salário e os pagamentos de verbas rescisórias) para fazer face às despesas correntes e inerentes à execução dos contratos e que, porventura, tenham sido subdimensionadas na composição de custos (Freitas & Maldonado, 2013), bem como para remunerar o risco do empresariado e fomentar novas contratações com o Estado. Portanto, esses recursos eram utilizados pelas empresas como capital de giro (Freitas & Maldonado, 2013), mas esse tipo de prática tende a diminuir, a partir da utilização da conta vinculada.

Para Williamson (2010) a utilização da terceirização de serviços está ligada a uma abordagem de eficiência, que está enraizada na teoria econômica de custos de transação. Entretanto, não se pode afirmar que a terceirização sempre gera eficiência e economia de custos (Alonso, Clifton & Díaz Fuentes, 2017). A Teoria de Custos de Transação (TCT), conforme Williamson (1985), parte de dois pressupostos comportamentais: a racionalidade limitada e o oportunismo. O primeiro, admite que todos os contratos são inevitavelmente incompletos em razão da racionalidade limitada dos agentes que os elaboram, enquanto o oportunismo, supõe a busca do interesse próprio, decorrente da manipulação e da assimetria da informação. Esse pressuposto visa apropriação de fluxos de lucros e pode ocorrer *ex-ante* ou *ex post* a transação.

Particularmente, as fontes de custos para os governos incluem a existência de altos custos de transação nas contratações públicas (Brown & Potoski, 2005; Hefetz & Warner, 2012; Lieberherr & Leiren, 2017; Kinczeski, 2020). Do ponto de vista empírico, o efeito preciso da terceirização do governo sobre os gastos gerais do setor público ainda não é claro, embora a literatura empírica sobre terceirização seja grande (Jensen & Stonecash, 2005). O estudo realizado por Miranda *et al.* (2019) identificou que a racionalidade limitada e o



São Paulo 28 a 30 de julho 2021.

oportunismo, pressupostos básicos da Teoria de Custos de Transação, não se mostraram significantes nesse contexto de contratos de terceirização de mão de obra. Os gestores de contratos da Universidade Federal de Varginha (UFV) ao serem questionados sobre a presença de tais pressupostos nos contratos, responderam que não identificaram a presença do oportunismo, ou estava presente em baixo grau, em 51,72% dos contratos. Já para a racionalidade limitada, o percentual é de 48,27%, justificando a não correlação com o número de ocorrências e risco do contrato.

Para mais, os achados dos autores indicaram que o teste de correlação demonstrou que foram significativas no modelo proposto as variáveis de tempo do gestor na instituição, incerteza, processos trabalhistas, liquidez corrente, treinamento e frequência. Estes aspectos são importantes na contratação e merecerem a atenção do gestor. No que se refere à incerteza, está relacionada com a dificuldade de identificação de informações por parte dos envolvidos na transação. Quanto maior o nível de incerteza em uma transação, há uma tendência de seus custos serem maiores (Williamson, 1985). Assim, em um dado ambiente, há sempre um determinado grau de incerteza. Essa variável guarda forte relação com a racionalidade limitada e o oportunismo (Schubert & Waquil, 2014) e está presente nos contratos administrativos quando da utilização das cláusulas exorbitantes pelo Estado (Niebuhr & Oliveira, 2018).

Nesse íterim, Mendes e Ferreira (2020) apresentam as dificuldades do emprego da conta vinculada, enfrentadas no Tribunal Regional do Trabalho de Minas Gerais (TRT-MG). Relatam a insegurança quanto à gestão dos contratos de terceirização de mão de obra, como também as dificuldades operacionais e financeiras, que as empresas enfrentam, (Mendes & Ferreira, 2020). Essas adversidades estão diretamente relacionadas ao subdimensionamento de custos, dentre outros fatores (Freitas & Maldonado, 2013). A partir do explanado percebe-se que a CV e o FG são instrumentos importantes para proteger os direitos dos trabalhadores terceirizados e a Administração Pública de eventual responsabilidade, porém, a discussão acerca da relação agente-principal (Jensen & Meckling, 1976), na medida em que se observa o conflito de interesses e a assimetria de informações entre empresa terceirizada (agente) e órgão público contratante (principal), tem o potencial de subdimensionamento de custos, que podem levar a dificuldades de caixa e afetar diretamente a eficiência dos contratos, bem como gerar custos transacionais adicionais.

### 3.Procedimentos Metodológicos

Este estudo classifica-se como qualitativo e descritivo, cujos dados foram coletados por meio de entrevistas. Enfatiza-se que 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 no cenário nacional. Foram selecionadas 3 (três) empresas por conveniência e facilidade de acesso aos dados. Salienta-se que os nomes das empresas serão mantidos em sigilo para não divulgar aspectos estratégicos. Na sequência, foram identificados os gestores administrativos, financeiros e sócio administradores das empresas, sendo convidados a participar do estudo.

A primeira etapa da pesquisa se pautou na identificação das empresas que prestam serviços terceirizados em uma Superintendência Regional do DNIT. Para tanto, foi realizada uma pesquisa junto aos fiscais de contratos administrativos, visando obter acesso as empresas de terceirização de mão de obra. Um 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



São Paulo 28 a 30 de julho 2021.

com a Administração Pública e quantidade de empregados terceirizados, identificou-se os valores apresentados na Tabela 1.

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

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

Fonte: Dados da pesquisa.

Tomando por base a classificação de porte empresarial, conforme o número de empregados, segundo o Serviço Brasileiro de Apoio à Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE, 2013), as duas primeiras empresas são classificadas como Grandes empresas (A e B), enquanto a última (C) é classificada como Empresa de Pequeno Porte (EPP). Adotou-se tal classificação pois não foram questionados os faturamentos. Importante sublinhar que as empresas em análise possuem contratos de terceirização nas Regiões Norte, Nordeste, Sul e Centro-Oeste do país, com predominância na Região Nordeste.

Em função do distanciamento social provocado pela pandemia da Covid-19, as entrevistas foram realizadas pela internet, sendo apresentado o roteiro de questões para a coleta de dados na forma de questionário. Foram utilizadas questões semiestruturadas, com formatação de respostas abertas. O questionário 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 Conta Vinculada e do Pagamento por Fato Gerador em seus contratos, totalizando 12 questões, conforme o Tabela 2.

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?	Manarino (2017); Lopes (2018); 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; Albarello (2016); Miranda, Santos e Almeida (2019); Mendes e Ferreira



São Paulo 28 a 30 de julho 2021.

	(2020).
2.3 Na sua percepção, a gestão financeira da empresa (capital de giro, fluxo de caixa etc.) 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?	Damiani e Cruz (2014).

Fonte: Elaborado pelos autores.

Vale ressaltar que com vistas a evitar erros na compreensão do texto, inclusão ou exclusão de variáveis, 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 a utilização dos estudos referenciados. Após o pré-teste não foi identificada necessidade de alterações.

Na segunda etapa da pesquisa, a coleta de dados foi realizada entre os dias 28 e 30 de setembro de 2020. Foram realizadas as entrevistas com 3 (três) empresas prestadoras de serviços terceirizados com mão de obra em regime de dedicação exclusiva à Administração Pública, localizadas na região nordeste do Brasil, requerendo a participação dos Gerentes Administrativos, Gerentes 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 da empresa. Após realização das entrevistas, foram organizados os dados obtidos a fim de possibilitar a análise e comunicação entre os resultados alcançados. Para tratamento e análise de dados, utiliza-se a análise de conteúdo (Bardin, 2011).

#### 4. Análise e Discussão dos Resultados

O estudo conta com a participação de 5 gestores, identificam-se como gestores administrativo (20%), financeiro (20%) e sócio administrador (60%) dos entrevistados, totalizando 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 a vasto período de atividade desempenhada pelo sócio administrador e gerente administrativo da empresa “A”, tiveram impacto significativo no desvio padrão. Em sua maior parte, 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”.



São Paulo 28 a 30 de julho 2021.

Nas entrevistas foi destacado pelos participantes que os mecanismos da CV e FG são instrumentos relativamente tenros em seus contratos, quer dizer que embora esses mecanismos de gestão de riscos estejam disciplinados em atos infralegais a algum tempo, eles começaram a ser empregados com maior frequência apenas em um passado recente. Sublinha-se que no presente estudo foi identificada a utilização desses institutos somente nos contratos com a União. Traçado o perfil dos participantes da pesquisa, assim como da caracterização dos contratos sob análise, e de posse dos dados relativos à experiência dos entrevistados em relação a utilização da CV e do FG, os gestores foram questionados acerca da efetiva utilização desses mecanismos nos contratos celebrados entre as empresas e a Administração Pública. A análise de conteúdo das respostas apresentadas pelos participantes do estudo revelou quatro categorias, conforme apresentado na Tabela 3.

Tabela 3 Categorias de análise

<b>Categorias de análise</b>	<b>Trecho das falas dos entrevistados</b>
Utilização e operacionalização da CV e FG	Gerente Administrativo da empresa A <i>“não é tão comum até mesmo pelo Governo Federal a utilização do Fato Gerador, a Conta Vinculada é mais disseminada”</i> . Sócio Administrador da empresa B <i>“Nem mesmo a Conta Vinculada é tão utilizada e quando você participa de licitações estaduais e municipais quase nenhum contrato exige”</i> .
Cumprimento de contratos	O Sócio Administrador da empresa C indicou que <i>“ajuda bastante no cumprimento dos contratos, porém se a empresa for ruim, mesmo assim os contratantes terão problemas no decorrer dos contratos e no final esses valores retidos vão parar na justiça, o importante é contratar uma empresa séria”</i> .
Dificuldades na adoção da CV e do FG	O Sócio Administrador da empresa B argumentou que <i>“a abertura da Conta Vinculada é muito complexa”</i> . O Sócio Administrador da empresa A argumentou que <i>“a Administração Pública tem uma interpretação equivocada da matéria sobre controles de riscos desses contratos e que isso provoca uma série de dificuldades principalmente financeiras. A implementação dos mecanismos é complexa e sem apoio para a prestadora de serviços”</i> .
Reflexos na gestão financeira das empresas terceirizadas	O Gerente Administrativo da empresa A afirmou que <i>“toda a gestão é afetada, tendo em vista que a Administração que vem a escolher qual modalidade a ser implantada, [...] e afeta o planejamento da contratação, [...] as decisões em si no momento dos lances do pregão devem ser pensadas minuciosamente. A CV e o FG trazem uma série de fatores que se não forem bem administrados levam a problemas financeiros”</i> .

Fonte: Dados da pesquisa.

Quanto a categoria utilização e operacionalização da CV e FG, observou-se que, em média, 33% dos ajustes celebrados entre as empresas participantes do estudo e o poder público federal utilizam a CV na gestão financeira e de riscos dos contratos de serviços terceirizados. No tocante à operacionalização do FG, apenas 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. Destaca-se que os entrevistados 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. Esse resultado corrobora os achados de Miranda *et al.* (2019) no sentido de que os entes da Administração Pública Federal utilizam um dos dois institutos. Embora normativamente



São Paulo 28 a 30 de julho 2021.

exigidos, sob pena de responsabilização dos gestores e fiscais dos contratos de terceirização de mão de obra em regime de dedicação exclusiva, Miranda *et al.* (2019), os resultados aqui apresentados indicam que as entidades administrativas que celebram acordos com as prestadoras de serviço analisadas, podem sofrer com problemas de governança, especialmente quanto à gestão desses riscos.

Conforme os participantes da pesquisa, os contratos na esfera estadual e municipal celebrados com suas empresas não empregam esses instrumentos de gestão de riscos. Salienta-se que alguns Estados da Federação, como no caso do Piauí, até preveem a Conta Vinculada para as entidades do Poder Executivo (Decreto 14.483/2011), porém de forma facultativa. Outros entes federativos nem exigem esse tipo de controle, o que pode justificar essa ausência do emprego da CV e FG nos contratos analisados no âmbito estadual e municipal. 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 e as Administrações Públicas justificam-se principalmente pela dificuldade de operacionalização dessas metodologias, requerendo mão de obra qualificada e grande demanda de tempo para o desempenho da atividade, o que necessita inclusive, no caso do FG, manter controle financeiro, orçamentário e patrimonial em paralelo, bem como várias ocorrências futuras e incertas. Nessa linha, esses achados coadunam com as conclusões de Corrêa (2020) e Mendes (2020) apontando para o desinteresse na implementação dessas ferramentas, que segundo os autores são complexas e possuem pontos críticos que demandam custos transacionais.

Os participantes afirmam que o instituto da Conta Vinculada está mais sedimentado na Administração Pública Federal, ao contrário do Pagamento por Fato Gerador. Para Mendes (2020), por ser uma ferramenta que necessita de certo conhecimento técnico, a institucionalização do FG exige mudanças que sugerem a adequação dos órgãos e suas equipes de gestão e fiscalização de contratos aos atos necessários à sua utilização. Talvez esse seja um custo que as entidades públicas não estejam dispostas a incorrer, especialmente as estaduais e municipais. Outro ponto que esclarece a pouca utilização em âmbito federal diz respeito a permissão da sua adoção somente após a publicação, em 2018, do Caderno de Logística a que faz referência o inciso II do § 1<sup>o</sup> do art. 18 da IN n<sup>o</sup> 05/2017/MP, além da opção pela escolha de um mecanismo ou outro para controle desses riscos, com reflexos na preferência da CV que vem sendo apontada pela literatura como de operacionalização mais simples que o FG (Mendes, 2020).

Na sequência, os entrevistados indicaram sua percepção quanto a garantia ao cumprimento das obrigações trabalhista e previdenciárias dos funcionários terceirizados, após a instituição das metodologias da CV e do FG. Os gestores administrativo e financeiro tiveram uma posição antagônica ao dos sócios administradores. Os primeiros indicaram que os dois institutos foram essenciais no planejamento financeiro da empresa para quitação das verbas trabalhistas e previdenciárias, objeto de retenção mensal pela Administração Pública. Para o Gerente Administrativo da empresa A, por exemplo, *“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 do posicionamento dos gerentes estão os achados de Lopes (2018), em que a implementação da CV na percepção dos atores envolvidos no processo de gestão trouxe benefícios relacionados a sensação de maior segurança jurídica e redução de ajuizamentos.

Com relação aos sócios administradores, estes expressaram que as metodologias não ajudaram na mitigação de riscos, limitando-se a informar que suas empresas, mesmo antes da CV e do FG cumpriam com suas obrigações legais para com seus funcionários. O Sócio Administrador da empresa B entende que *“a empresa idônea cumpre suas obrigações independente de CV ou FG, e a empresa inidônea, mesmo com esses instrumentos não presta*



São Paulo 28 a 30 de julho 2021.

*um bom serviço*”. A contradição de posições pode estar relacionada a discussão acerca da relação agente-principal (Jensen & Meckling, 1976), na medida em que se observa o conflito de interesses e a assimetria de informações entre o agente, representado na figura dos gerentes administrativo e financeiro, e o principal, representada pelo sócio administrador.

Nesse cenário, os respondentes indicaram como principais dificuldades encontradas pela sua empresa, após a implementação da CV e do FG pela Administração Pública, a redução na disponibilidade de caixa, trâmites burocráticos com as entidades públicas, pouca padronização e complexidade no relacionamento com bancos operacionalizadores da Conta Vinculada, além da falta de conhecimentos específicos do agente público na operacionalização e controle de tais institutos. O Gerente Financeiro da empresa A se posiciona 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 o trâmite com os bancos são burocráticos”*.

O desafio da falta de padronização dos processos, indicada pelo Gestor Financeiro, foi debatido nos trabalhos de Souza Junior (2011), Medeiros (2014) e Lapa (2015), que identificaram a falta de institucionalização do processo de fiscalização dos contratos de serviços terceirizados e ausência de atos normativos padronizados entre os entes públicos. A padronização é fundamental para reduzir a assimetria informacional e reduzir riscos quantificáveis na proposta do licitante vencedor (Freitas & Maldonado, 2013), assim como a quantidade de avenças trabalhistas e previdenciárias (Manarino, 2017). Quanto a falta de treinamento apontada pelos entrevistados, congruência é encontrada nos estudos de Albarello (2016), Manarino (2017), Lopes (2018) e Miranda, Santos e Almeida (2019), que se posicionam para necessidade de uma melhoria na formação dos profissionais envolvidos no processo de fiscalização e gestão de contratos terceirizados.

Por conseguinte, todos os participantes indicaram que as metodologias em análise impactaram na gestão financeira de sua empresa. Eles anotaram que após a utilização da CV e do FG tiveram dificuldades com capital de giro e necessidade recorrentes de aportes de capital próprio em curto prazo para firmar novos contratos e pagamento de custos contratuais mensais. O Sócio Administrador da empresa B afirmou 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”*. De acordo com os participantes, tal situação é agravada pelos constantes atrasos nos pagamentos das faturas de serviços já 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”*. Enquanto o Gerente Financeiro da empresa A afirmou que *“A gestão financeira foi totalmente afetada, pois a disponibilidade de caixa foi reduzida”*.

Na referida questão, acentua-se a pertinente colocação sobre a redução da disponibilidade de caixa, que chega a corresponder até 33,25% do valor bruto da folha de pagamento (principal custo desse tipo de contrato) na sistemática da CV e em percentual ainda maior quando o ente público emprega o FG em seus contratos, haja vista a retenção, também, de valores suscetíveis aos eventos incertos (Instrução Normativa n 05, 2017). As dificuldades financeiras relatadas pelos entrevistados, além das retenções em CV e FG, estão ligadas diretamente ao subdimensionamento de custos no momento da formulação proposta de preços na licitação, como ressaltado por Freitas e Maldonado (2013). Os autores já



São Paulo 28 a 30 de julho 2021.

assinavam as possíveis dificuldades financeiras a serem enfrentadas pelas prestadoras de serviços terceirizados após a implementação da CV, como atrasos nos pagamentos de verbas trabalhistas mensais ou má operacionalização dos contratos, pois os recursos financeiros das contratadas para o cumprimento dessas obrigações seria menor.

Os achados da pesquisa coadunam com as previsões de Freitas e Maldonado (2013), e indicam que a realidade corriqueira anteriormente a aplicação dos institutos da CV e FG, consistia nas contratadas utilizarem os recursos provisionados (férias, 13<sup>o</sup> salário e os pagamentos de verbas rescisórias) para fazer face às despesas correntes e inerentes à execução dos contratos, do mesmo modo, para remunerar a capital do empresariado e fomentar novas contratações com o Estado. Portanto, esses recursos hora retidos, eram utilizados pelas empresas como capital de giro. A falta de disponibilidade desses recursos retidos em CV e FG, alinhados ao subdimensionamento de custos (Freitas & Maldonado, 2013) e dificuldade no recebimento dos valores devidos pela Administração Pública ao contratado (Geraldello, *et al.*, 2015), pode tornar a atividade inviável financeiramente e suscetível ao emprego de artifícios demasiadamente onerosos para o particular e para o Estado.

Isto posto, a utilização da terceirização de serviços está ligada a uma abordagem de eficiência (Williamson, 2010), que pode não atingir seu objetivo, e os custos transacionais corroer a redução de custos a que ela se propõe. Historicamente, as fontes de custos para os governos incluem a existência de altos custos de transação nas contratações públicas (Brown & Potoski, 2005; Hefetz & Warner, 2012; Lieberherr & Leiren, 2017; Kinczeski, 2020). Cabe destacar o estudo de Niebuhr e Oliveira (2018) no qual explanaram que os riscos proporcionados pelos contratos com o Estado são precificados e transferidos na proposta do licitante vencedor e acarretam uma elevação dos custos de transação dos contratos administrativos. A incerteza quanto ao recebimento de valores devidos pela Administração, perfilado as dificuldades de capital de giro promovidos pela implementação da CV e FG podem promover uma alta nos custos transacionais presentes no momento da contratação dessas empresas e sua consequente precificação.

Por último, as respostas apresentadas pelos gestores administrativos e financeiros e os sócios administradores quanto a necessidade de ajustes na qualificação econômica e financeira da licitação, em decorrência da adoção da CV e do FG, mais uma vez, foram discrepantes. Para aqueles, é necessário reavaliar os qualificantes econômicos e financeiros devido à utilização cada vez mais frequente dos institutos da CV e do FG pela Administração Pública, a fim de averiguar a real capacidade da contratada em quitar as obrigações trabalhistas e previdenciárias de seus funcionários e cumprir com as demais cláusulas contratuais. 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 econômico e financeira do prestador de serviço, a fim de evitar problemas à estrutura de capital desse fornecedor.

Não obstante os aspectos negativos da CV e FG na gestão financeira das empresas prestadoras de serviços terceirizados, a implementação dessas ferramentas promoveu maior segurança jurídica e redução de ajuizamentos contra o Estado, promovendo de certa forma a mitigação de riscos trabalhistas e previdenciários nos contratos de terceirização com a Administração Pública (Mendes, 2020). Entretanto, os sócios administradores coadunam no sentido de que o processo licitatório é demasiadamente burocrático, não tendo necessidade de mais amarras à contratada. Tal aspecto pode ser observado na fala do Sócio Administrador da prestadora de serviços A: *“entendo que já existem instrumentos econômico-financeiros legais para tirar do mercado empresas que não cumprem com as verbas trabalhistas dos seus*



São Paulo 28 a 30 de julho 2021.

*colaboradores, e que experiências anteriores com Administração Pública sobre a qualidade da prestação dos serviços em todos os seus aspectos deveria pesar mais na escolha da contratação*”. Nesse cenário, Damiani e Cruz (2014) compartilham do exposto pelo participante da pesquisa, afirmando que a Lei n<sup>o</sup> 8.666/1993 é demasiadamente burocrática e excessivamente genérica não atendendo as especificidades das contratações públicas.

## 5. Considerações Finais

Com o objetivo de verificar os reflexos da CV e do FG na gestão financeira de empresas que prestam serviços de terceirização de mão de obra em regime de dedicação exclusiva no setor público brasileiro, realizou-se a presente pesquisa contando com a participação de representantes de 3 (três) empresas nacionais que celebraram contratos com o fornecimento de mão de obra com a administração pública. Diante dos resultados apresentados, identificou-se a não utilização dos institutos da CV e do FG em muitos contratos das prestadoras de serviços analisadas, com destaque para pouca utilização do FG, em razão das maiores dificuldades de operacionalização pelos entes públicos. Nessa seara, as empresas informaram que seus contratos estaduais e municipais não adotam tais institutos de mitigação de riscos.

Por conseguinte, é pertinente a evidenciação das posições antagônicas dos gerentes administrativo e financeiro e sócios administradores quanto à percepção do cumprimento das obrigações trabalhista e previdenciárias dos funcionários terceirizados, após a instituição das metodologias da CV e do FG, justificando-se pelo conflito agente-principal. Os respondentes indicaram como principais dificuldades encontradas pela sua empresa, após a implementação dessas ferramentas, 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. Sobre a redução da disponibilidade de caixa, destacando-se a unanimidade de posicionamento quanto a esse impacto, na gestão financeira de suas empresas.

Os participantes da pesquisa destacam que após a utilização das metodologias CV e FG pela Administração Pública, as empresas tiveram 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. Segundo os entrevistados, essa situação ainda é agravada devido aos constantes atrasos por parte da Administração Pública nos pagamentos das faturas de serviços já prestados. Achados intrínsecos à pesquisa levam a percepção de que anteriormente à implementação da CV e do 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 achado suscita como oportunidade de pesquisa futura a comparabilidade dos custos de contratação antes e após a adoção da CV e do FG, verificando uma possível oneração atípica desses contratos.

A julgar pela Administração Pública elidir parte desse financiamento indireto de capital de giro, os frequentes atrasos no pagamento dos valores faturados pelas contratadas, custos aumentados durante o contrato, que não são de imediato repactuados ou reajustados entre a contratada e a Administração Pública e o subdimensionamento de custos na fase licitatória, podem resultar em complicações, tanto para a contratada quanto para o Estado que trazem risco não apenas à efetiva execução dos serviços contratados, mas também, e sobretudo, aos direitos dos trabalhadores terceirizados. Uma empresa, legalmente constituída



São Paulo 28 a 30 de julho 2021.

para desenvolver uma atividade econômica, que visa o lucro, dificilmente vai se contentar com uma remuneração tão ínfima para gerir o risco de empregar mais de uma centena de pessoas para fazer face a uma prestação de serviços. Possivelmente, usará de artifícios incongruentes com os normativos legais para remunerar o capital dos seus representantes. Esses fatores acabam por elevar os custos transacionais dos contratos a nível operacional.

Normalmente, a efetiva execução de um contrato com esses problemas é marcada por dificuldades à empresa contratada, aos agentes públicos encarregados da gestão e fiscalização da prestação dos serviços, aos trabalhadores vinculados à execução do contrato e aos usuários dos serviços. Mendes e Ferreira (2020) reconhecem que a Administração Pública assume um papel de excessiva intervenção na gestão das empresas, com uma responsabilidade grande para si, na qual a torna encarregada pela conferência e, até mesmo, pela quitação das obrigações trabalhistas a cargo da empresa contratada. Com isso, observa-se o emprego de mão de obra incorrendo em custos com mecanismos de monitoramento e de controle. Tais custos transacionais no momento da licitação e durante a operacionalização contratual acabam por desvirtuar e descaracterizar a terceirização de serviços, por praticamente repassar à Administração Pública a gestão dos recursos humanos da empresa terceirizada e ampliar a relação de pessoalidade entre tomador de serviços e empregado terceirizado.

O cenário descrito se distancia da lógica de especialização por trás da terceirização, pela qual são transferidas a terceiros as atividades acessórias e de apoio para que a empresa possa concentrar seus esforços nas suas atividades finalísticas. Ainda em relação aos achados da pesquisa, as respostas apresentadas pelos gestores administrativos e financeiros e os sócios administradores quanto a necessidade de ajustes na qualificação econômica e financeira da licitação, em decorrência da adoção da CV e do FG foram antagônicas. No entanto, ambas são justificadas na literatura e a integração dessas diferentes perspectivas pode ter um potencial na mitigação de riscos operacionais e financeiros nos contratos com mão de obra em regime de dedicação exclusiva, pois a fase de licitação, com uma maior atenção aos mecanismos de avaliação da exequibilidade dos preços propostos pelos licitantes, alinhado a busca por empresas com bom histórico de contratação e maior especialização de gestores e fiscais de contrato, pode ser a chave para redução dos custos transacionais.

Fica evidenciado que ainda são necessárias melhorias e aperfeiçoamentos nessas ferramentas de gestão de riscos, principalmente no que se refere as dificuldades financeiras implementadas às empresas contratadas. Não obstante as opiniões divergentes, essas relações continuam sendo marcadas pela dicotomia agente-principal, ao contrapor trabalhadores, empresários e Administração Pública. Todavia, o aprimoramento dos procedimentos de gestão contratual pode mudar a realidade da redução de gestores/fiscais de contrato ao tumultuado acompanhamento administrativo do contrato, e o mero “atesto” da prestação de serviços no documento fiscal apresentado pela empresa terceirizada sem o real acompanhamento dos serviços.

Os resultados encontrados no presente 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, razão que indica parcimônia na generalização dos seus achados. Ressalta-se que outra limitação da pesquisa diz respeito a diminuta quantidade de trabalhos científicos para o embasamento da revisão de literatura, que é deveras razoável, 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 aprofundar a investigação das razões que dificultam a implementação dos institutos analisados. Recomenda-se, também, a análise da relação Conta Vinculada, Fato Gerador e a qualificação econômico-financeira da licitante, considerando-se a capacidade financeira da contratada em cumprir com as obrigações ajustadas com o ente público. Similarmente, pode-



São Paulo 28 a 30 de julho 2021.

se aplicar o estudo aqui disposto em outras prestadoras de serviços terceirizados, a fim de comprovar as conclusões alcançadas, ou perceber novos padrões operacionais.

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

## Referências

- Albarello, S. (2016). *Análise da gestão do contrato de terceirização de limpeza da Universidade Federal de Santa Maria* [Dissertação de Mestrado, Universidade Federal de Santa Maria].
- Almeida, A. F. (2019). *Terceirização de serviços continuados em uma instituição federal de ensino superior (IFES) e seu sistema de controle de mão de obra com dedicação exclusiva*. [Dissertação de Mestrado, Universidade Tecnológica Federal do Paraná].
- 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.
- Barcellos, T. (2020, agosto 04). Algumas peças da reforma administrativa já estão bem adiantadas, diz Kátia Abreu. *Jornal Folha de Paulo, Economia*.
- Bardin, L. (2011). *Análise de conteúdo*. (4a ed.). Lisboa: Edições 70.
- Bresser-Pereira, L. C. (2009). Os primeiros passos da reforma gerencial do Estado de 1995. *Revista eletrônica sobre a reforma do Estado*, 16, 1-36.
- Brown, T. L., & Potoski, M. (2005). Transaction costs and contracting: The practitioner perspective. *Public Performance & Management Review*, 28(3), 326-351.
- Caderno de Logística Conta Vinculada. (2018). (Secretaria de Gestão, Org.).
- Caderno de Logística Pagamento pelo Fato Gerador. (2018). (Secretaria de Gestão, Org.).
- Coelho, G. (2019, agosto 01). STF mantém responsabilidade da União sobre encargos trabalhistas de terceirizadas. *Revista Consultor Jurídico*.
- 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 de Mestrado, Universidade Federal do Rio Grande do Sul].
- 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.



São Paulo 28 a 30 de julho 2021.

- Domberger, S., & Rimmer, S. (1994). Competitive tendering and contracting in the public sector: A survey. *International Journal of the Economics of Business*, 1(3), 439-453.
- ENAP (2011). O gerenciamento contratual aplicado no âmbito das contratações do poder judiciário de Alagoas, Souza Júnior, A.
- Freitas, M. (2011). *Investigação das causas dos problemas de gestão e execução dos contratos de prestação de serviços contínuos, licitados por pregão eletrônico, pela Diretoria de Administração do Campus – Diarc/Fiocruz* [Dissertação Mestrado, Escola Nacional de Saúde Pública Sérgio Arouca].
- Freitas, M., & Maldonado, V. S. M. J. (2013). O pregão eletrônico e as contratações de serviços contínuos. *Revista Administração Pública*, 47(5), 1265-1281.
- Geraldello, C. S., Torres, L. C., Oliveira, M. F., Arashiro, M. Y. I., Alves, P. F., & Katsumoto, V. Y. F. (2015). *A gestão pública e as inversões de ordem cronológica de pagamentos no município de Marília (2010-2013)*. [Anais] Congresso de extensão universitária da UNESP, São Paulo, SP, Brasil, 8.
- Guerra, M. E., & D’Amato, C. M. (2016). Terceirização na Administração Pública. *Revista TCE MG*, 34 (4), 27-41.
- Hefetz, A., & Warner, M. E. (2012). Contracting or public delivery? The importance of service, market, and management characteristics. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 22(2), 289-317.
- Hoyt, E. R., & Liebenberg, P. A. (2011). The value of enterprise risk management. *The Journal of Risk and Insurance*, 78 (4), 795-822.
- 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.
- Jensen, M. C., & Meckling, W. H. (1976). Theory of the firm: Managerial behavior, agency costs and ownership structure. *Journal of Financial Economics*, 3(4), 305-360.
- Jensen, P. H., & Stonecash, R. E. (2005). Incentives and the efficiency of public sector outsourcing contracts. *Journal of Economic Surveys*, 19(5), 767-787.
- Kinczeski, G. N. (2020). *Fatores críticos de sucesso da gestão e fiscalização dos contratos de serviços terceirizados de instituições públicas federais*. [Dissertação de Mestrado, Universidade Federal de Santa Catarina].
- Lapa, S. C. R. J. (2015). *Desafios e perspectivas na gestão do contrato de prestação de serviços terceirizados de limpeza na Universidade Federal de Santa Catarina*. [Dissertação de Mestrado, Universidade Federal de Santa Catarina].
- 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.



São Paulo 28 a 30 de julho 2021.

- Lima, F. M. J., Nascimento Júnior, A., & Ellery, R. (2019). Terceirização, expansão e investimentos: Um estudo na Universidade de Brasília. *Revista Razão Contábil e Finanças*, 10 (2), jul.- dez.
- Lima, G. V. A. (2017). *Projeto de intervenção na gestão e fiscalização dos contratos administrativos de terceirização de mão de obra da UFRN*. [Dissertação de Mestrado, Universidade Federal do Rio Grande do Norte].
- Lopes, L. B. (2018). *Proposta de modelo para avaliação da gestão da conta vinculada de contratos de terceirização em IFES, baseada na teoria do stakeholder e no performance prism: um estudo de caso*. [Dissertação de Mestrado, Universidade Federal de Goiás].
- Machado, R. (2020, setembro 4). PEC muda regras para futuros servidores e altera organização da administração pública. Câmara dos Deputados.
- Macinati, M.S. (2008). Outsourcing in the Italian national health service: findings from a national survey. *The International Journal of Health Planning and Management*, 23, 21–36.
- Manarino, M. P. (2017). *Gestão e fiscalização de contratos de terceirização de mão de obra: o caso da Universidade Federal de Juiz de Fora em um estudo comparativo*. [Dissertação de Mestrado, Universidade Federal de Juiz de Fora].
- 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.
- Medeiros, M. C. A. (2014). *A percepção da fiscalização dos contratos de mão de obra terceirizada pelos agentes envolvidos nesse processo no âmbito da Universidade Federal do Rio Grande do Norte: uma análise sob o modelo do principal-agente*. [Dissertação de Mestrado, Universidade Federal do Rio Grande do Norte].
- Mello, R. (2019, janeiro 2). Implementação da nova lei de terceirização exige cuidado. *Jornal do Comércio*.
- Mendes, F. L. L. (2020). *Terceirização de serviços na administração pública: uma análise da conta vinculada no âmbito do Tribunal Regional do Trabalho 3<sup>a</sup> Região*. [Dissertação de Mestrado, Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho].
- 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).
- Minicucci, S., & Donahue, J. D. (2004). A simple estimation method for aggregate government outsourcing. *Journal of Policy Analysis and Management*, 23 (3), 489-507.
- 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.



São Paulo 28 a 30 de julho 2021.

Neves, P. A. (2018). *Gestão de contratos e os mecanismos de controle na terceirização de mão de obra: Um estudo de caso no IAM/FIOCRUZ/PE*. [Dissertação de Mestrado, Universidade Federal da Bahia].

Niebuhr, P. M., & Oliveira, C. L. (2018). O “Custo da Administração” em contratos administrativos: uma análise da repercussão econômica das cláusulas exorbitantes e o abuso da posição da administração pública enquanto contratante. *Justiça do Direito*, 32 (3), 528-544.

OECD (2011). *Government at glance 2011*. Paris: OECD Publishing.

Pallesen, T. (2004). A political perspective on contracting out: The politics of good times. Experiences from Danish local governments. *Governance*, 17 (4), 573-587.

Payton, S. B., & Kennedy, S. S. (2013). Fiscal magic outsourcing and the taxing power. *State and Local Government Review*, 45(3), 189-195.

Pérola, S. (2020, setembro 19). TST reafirma que é da administração pública o dever de fiscalizar a despeito de Reclamações Constitucionais. *Jornal Estado de São Paulo*.

Roberts, V. (2001). Managing strategic outsourcing in the healthcare industry. *Journal of healthcare management/American College of Healthcare Executives*, 46, 239.

Santos, G. M. (2019). Administração pública consensual e a responsabilidade subsidiária as Súmula nº 331 do TST. *Revista Direito Administrativo*, 278 (3), 163-184.

Schubert, M. N., & Waquil, P. D. (2014). Análise de Custos de Transação nas Cooperativas da Cadeira produtiva do Leite no Oeste de Santa Catarina. *Organizações Rurais & Agroindustriais*, 16(4), 435-449.

SEBRAE-NA (2013). *Anuário do trabalho da micro e pequena empresa 2013*.

Silveira, A. D. (2017). *Gestão de Riscos da Terceirização*. (2<sup>a</sup> ed.). Badejo Editorial.

Tribunal de Contas da União. (2006). *Terceirização de Serviços na Administração Pública – Sociedade Democrática, direito público e controle externo*, Alves, O. N.

Valente, F. (2020, junho 16). STF declara constitucional lei que permite terceirização de atividades-fim. *Revista Consultor Jurídico*.

Williamson, O. E. (1985). *The Economic Institutions of Capitalism: firms, markets, relationsl contracting*. London: Collier Macmillan Publishers.

Williamson, O. E. (2010). Transaction cost economics: the natural progression. *Journal of Retailing*, 86, 215-226.