Gestão de Riscos Aplicada à Terceirização de Mão de Obra na Administração Pública

MARINALVA DOMINGUES MENDES VELOSO
Universidade Federal de Alfenas – UNIFAL-MG

MARIA APARECIDA CURI
Universidade Federal de Alfenas – UNIFAL-MG

PAULO ROBERTO RODRIGUES DE SOUZA
Universidade Federal de Alfenas – UNIFAL-MG

Resumo

Em razão das sucessivas legislações, o Brasil está em processo ascendente de flexibilização da utilização de mão de obra terceirizada, como exemplo a recente aprovação da Lei nº 13.429 de 2017 que regulamenta a terceirização de mão de obra nas organizações públicas e privadas. A Instrução Normativa de nº 05/2017 publicada pelo Ministério do Planejamento específica para a terceirização de serviços na administração pública federal, dispõe de regras e diretrizes do procedimento de contratação de serviços sob o regime de execução indireta no âmbito da Administração Pública Federal, bem como os riscos provindos da prática de terceirização de funcionários. Com base em tais mudanças de Leis, surgem-se o questionamento: Quais os riscos envolvidos na utilização da terceirização de mão de obra para administração pública? Em resposta à presente abordagem, este estudo objetivou identificar e analisar os riscos envolvidos na terceirização de mão de obra, tendo como amostra de estudo a Instituição Pública de Ensino: Universidade Federal de Alfenas (UNIFAL-MG). Utilizou-se como base o roteiro metodológico para pesquisa descritiva exploratória de recursos bibliográficos e documentais, com avaliação qualitativa dos resultados. O presente estudo identificou e analisou-se por meio de registros institucionais quatorze riscos da terceirização de mão de obra aos quais a instituição pública está exposta, sendo dois riscos evidenciados na análise dos contratos celebrados, oito riscos como base de notificações e quatro riscos provenientes de apontamentos de relatório de auditoria. A natureza dos riscos evidenciou seis riscos operacionais, seis riscos legais, um risco financeiro e um risco misto de imagem e reputação.

Palavras-chave: Terceirização da mão de obra; Administração Pública; Universidades Federais; Gestão de risco.

1 INTRODUÇÃO

Ao final da década de 1960, a terceirização de mão de obra, inicialmente utilizada pelas empresas privadas, foi inserida de forma gradativa na administração pública, sob a perspectiva de redução dos custos na organização pública, em acordo com o princípio da descentralização que envolve principalmente questões de redistribuição de poder e de deslocamento de centros decisórios. De fato, com vistas a impedir o crescimento excessivo administrativo, sempre que possível, a realização de tarefas executivas deve ser privilegiada por execução indireta, por meio de contratos (Guerra & D'Amato, 2017).

Posicionamentos favoráveis e contrários à ideia da terceirização norteiam a discussão sobre o tema. Destarte, ao analisar o contexto histórico presente na literatura sobre a terceirização de mão de obra, nota-se preocupação de diversos pesquisadores com os possíveis riscos envolvidos na prática de terceirizar serviços.

A prática da terceirização atinge hoje todas as esferas administrativas, seja ela privada ou pública, entretanto, em relação ao setor público, a mesma desperta polêmicas e incertezas quanto a sua eficiência, gestão de recursos e transparência (Silva & Ribeiro, 2017). De acordo com Martins (2001), um dos principais riscos da terceirização é contratar empresas inadequadas para realizar os serviços, sem competência e idoneidade financeira, pois poderão advir problemas principalmente de natureza trabalhista. Outro risco é o de pensar a terceirização apenas como forma de reduzir custos, se esse objetivo não for alcançado, implicará no desprestígio de todo o processo.

A terceirização pode gerar irregularidades trabalhistas e a precarização do trabalho e do direito do trabalhador, pois tem como objetivo a redução da folha de pagamento, e em geralmente impacta negativamente os trabalhadores, uma vez que, sob a responsabilidade de empresas menores, os funcionários são mais expostos a violações de seus direitos, como exploração do trabalho análogo ao escravo, atrasos ou não pagamento de salários, riscos a sua saúde e jornadas de trabalho excessivas (Frez & Mello, 2017).

Em razão das sucessivas legislações, observa-se que o Brasil está em processo ascendente no que se refere à utilização de mão de obra terceirizada, tendo em vista que a recente aprovação da Lei nº 13.429 (Presidência da República, 2017), libera a terceirização para todas as atividades da organização, pois até o momento, a terceirização só era permitida em atividades-meio, ou seja, aquelas que contribuíssem para a realização das tarefas de outros funcionários.

A Instrução Normativa nº 05/2017 do Ministério do Planejamento (MP) 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. Verifica-se na IN em questão um foco na gestão dos riscos inerentes às contratações dos serviços de terceirização de mão de obra, a qual salienta uma seção específica para tratar da matéria (MP, 2017).

Assim, a possibilidade de terceirização na administração direta, autárquica e fundacional da União, encontra-se bastante ampliada e abrange a grande parte das atividades de apoio aos respectivos órgãos e entidades. Tal ampliação e abrangência da terceirização de mão de obra aumentam as possibilidades de exposição aos riscos que possam comprometer os objetivos da organização, fazendo-se importante a discussão sobre a gestão de riscos na administração pública.

Dessa forma, é possível formular o problema de pesquisa nos seguintes termos: Quais os riscos envolvidos na utilização da terceirização de mão de obra para a administração pública? Diante do exposto, o presente estudo terá por objetivo identificar e analisar os riscos envolvidos na terceirização de mão de obra para a administração pública, na qual, utilizou-se como objeto de estudo a Universidade Federal de Alfenas.

O presente artigo está estruturado em cinco partes. Na seguinte, apresenta-se o referencial teórico, onde se abordou a gestão de riscos na administração pública e os principais modelos para gerenciamento de risco e a política de gestão de risco da universidade. Na terceira parte, abordou-se a metodologia. Na quarta, os resultados da pesquisa. Na quinta, a conclusão. E, por fim, as referências.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 Gestão de Riscos na Administração Pública

O gerenciamento de risco pode ser definido como um processo com o objetivo de estabelecer estratégias para identificar potenciais eventos que são capazes de afetar a organização, visando uma melhor tomada de decisões e a avaliação de desempenhos (COSO & PwC, 2007). Segundo o Guia de Orientação de Gerenciamento de Risco, os riscos, quando não gerenciados adequadamente, ameaçam o atingimento dos objetivos de escopo, prazo, custo e qualidade de um programa, projeto ou entrega de serviços aos cidadãos (MP, 2013).

O gerenciamento de riscos é fundamental para o sucesso no cumprimento da missão da organização pública em entregar serviços de qualidade para o cidadão. Um bom gerenciamento de riscos resulta em: melhor chance de entrega de serviços no prazo, no custo e na qualidade esperada, menos surpresas para os cidadãos e para o próprio Governo, aumento de chances de sucesso de programas e projetos governamentais e maior transparência (MP, 2013).

A gestão de riscos tem recebido crescente atenção por parte dos gestores públicos nos últimos anos, seguindo-se com a Instrução Normativa Conjunta MP/CGU nº 01 de 10 de maio de 2016, a qual determina que os órgãos e entidades do Poder Executivo Federal implementem medidas objetivando a sistematização e práticas relacionadas à gestão de riscos, aos controles internos e à governança.

A IN conjunta MP/CGU nº 01 de 2016, atribui ao dirigente máximo de cada órgão ou entidade a responsabilidade pelo estabelecimento da estratégia de organização e da estrutura de gerenciamento de riscos, do monitoramento e o aperfeiçoamento dos controles internos da gestão.

Segundo Palmuti e Picchiai (2017, p. 35), "o risco pode ser administrado, desde que mecanismos de identificação, mensuração e classificação para esse fim sejam desenvolvidos".

Já a IN n° 05/2017 MP, foca na gestão dos riscos inerentes às contratações dos serviços de terceirização de mão de obra, a qual salienta uma seção específica para tratar da matéria (MP, 2017).

Dentre os modelos que poderão ser utilizados como referência para gestão de riscos, destaca-se o documento chamado *The Orange Book: Management of Risk-Principles and Concepts* (2004), publicado pelo governo britânico, o manual do *Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission* (COSO) e *PricewaterhouseCoopers* (PwC) chamado *Enterprise Risk Management – Integrated Framework* (COSO & PwC, 2007), e a norma ABNT NBR ISO 31000:2009 – Gestão de riscos – Princípios e diretrizes (AECI, 2017).

A seleção dos modelos de gestão de riscos a serem utilizados é uma escolha de cada organização que deve levar em consideração sua área de atuação, cultura organizacional e conhecimento do seu corpo técnico (MP & CGU, 2016).

2.2 Abordagem Orange Book

O documento *The Orange Book Management of Risk - Principles and Concepts* (Gerenciamento de Riscos – Princípios e Conceitos) foi amplamente utilizado como a principal

referência do Programa de Gerenciamento de Riscos do Governo do Reino Unido, iniciado em 2001. O guia tem como objetivo fornecer uma introdução a gama de considerações que se aplicam na gestão de riscos, que podem ser aplicadas em vários níveis que vão desde o desenvolvimento de uma política de risco estratégica, em toda a organização até a gestão de um projeto ou operação particular (HM Treasury, 2004).

Este guia não é um manual de instruções detalhado sobre como gerenciar o risco, mas tem por objetivo explicitar as questões envolvidas e oferecer orientações gerais que auxilie o gestor a pensar sobre como esses problemas podem ser abordados nas circunstâncias específicas da organização (HM Treasury, 2004).

Para uma gestão de risco efetiva, o guia considera que a gestão de risco não é um processo linear, em vez disso, é o equilíbrio de uma série de elementos inter-relacionados uns com os outros (HM Treasury, 2004). Este indica que os riscos específicos não podem ser abordados isoladamente uns dos outros, a gestão de um risco pode ter um impacto em outro, ou ações de gerenciamento podem ser efetivas para controlar mais de um risco simultaneamente (HM Treasury, 2004). Quanto ao montante de risco considerável aceitável pela alta administração, também chamado de apetite de risco, define-se o nível de exposição tolerável e justificável na gestão deste processo (HM Treasury, 2004).

Este guia expõe que o objetivo do tratamento dos riscos é transformar a incerteza em benefício para a organização, restringindo as ameaças e aproveitando as oportunidades. Qualquer ação tomada pela organização para tratar o risco é denominada controle interno, sendo que existem cinco principais aspectos do tratamento do risco, são eles: tolerar, tratar, transferir, eliminar e aproveitar a oportunidade. Ainda de acordo o Guia *Orange Book*, as ações de controle que podem ser utilizadas pelas organizações para reduzir o risco a um patamar aceitável, subdividem-se em quatro, conforme a seguir:

a) controles preventivos: são adotados para evitar a possibilidade de resultados indesejado;
b) controles corretivos: são adotados para corrigir resultados indesejados; como exemplo cita-se a realização de seguros e o estabelecimento de planos de contingência.
c) controles diretivos: são adotados para assegurar que um resultado específico seja alcançado; eles estão principalmente associados a questões de saúde e segurança; como exemplos desse tipo de controle, pode-se citar a obrigatoriedade na utilização de vestimentas apropriadas e a exigência de capacitações específicas para o exercício de determinadas atividades.

controles de detecção: são adotados para identificar ocasiões de resultados indesejáveis após sua ocorrência; eles apenas são apropriados quando se pode aceitar a possível perda ou dano; exemplos desse tipo de controle seriam o confronto de ativos com os registros contábeis e as atividades de monitoramento.

Em relação à gestão dos riscos, ela deve ser revisada e relatada para monitorar se o perfil de risco está ou não mudando, para garantir que a gestão de riscos seja eficaz e para identificar quando é necessária uma ação adicional (HM Treasury, 2004).

Por último, a comunicação e aprendizado não é um estágio distinto da gestão de riscos, e sim, é algo que está presente em todo o processo. Esta etapa permite que todos os envolvidos possam compreender a estratégia da gestão de riscos, tenham acesso às prioridades e o papel de cada um no processo, novos riscos sejam transferidos e comunicados às pessoas responsáveis, e que cada nível de gestão, incluindo a alta gestão, planeje suas ações de acordo com sua esfera de controle (HM Treasury, 2004).

2.3 Abordagem COSO ERM

Em 2007, o *Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission* (COSO) em união à *PricewaterhouseCoopers* publicou o *Enterprise Risk Management - integrated framework* (COSO-ERM ou COSO II), documento de referência no tema gestão de riscos corporativos. O modelo tem o objetivo de orientar as organizações no estabelecimento de um processo de gestão de riscos corporativos e na aplicação de boas práticas sobre o tema.

Segundo o documento, a premissa inerente ao gerenciamento de riscos corporativos é que toda organização existe para gerar valor às partes interessadas. Assim, o gerenciamento de riscos corporativos proposto pelo COSO ERM possibilita aos administradores tratar com eficácia as incertezas enfrentadas pela organização, bem como os riscos e as oportunidades a elas associadas, a fim de melhorar a capacidade de gerar valor (COSO & PwC, 2007).

O processo de gerenciamento de riscos orientado pelo COSO ERM, tem como referência a missão ou visão definida pela organização, na qual se estabelece os planos principais, seleciona as estratégias e determina o alinhamento dos objetivos nos níveis da organização (COSO & PwC, 2007).

Essa estrutura de gerenciamento de riscos corporativos é orientada a fim de alcançar os objetivos de uma organização e são classificados em: Estratégicos (metas gerais alinhadas com sua missão); operações (utilização eficaz e eficiente dos recursos); comunicação (confiabilidade de relatórios); conformidade (cumprimento de leis e regulamentos aplicáveis (COSO & PwC, 2007).

O COSO ERM define oito componentes em sua estrutura inter-relacionados, quais sejam: Ambiente de Controle, Fixação de Objetivos, Identificação de Eventos, Avaliação de Riscos, Resposta ao Risco, Atividades de Controle, Informações, Comunicações e Monitoramento, conforme apresentado na Figura 1.

Figura 1 Cubo do Coso ERM

Fonte: COSO & PwC (2007).

Na perspectiva do cubo do COSO ERM que trata dos componentes do modelo, observa-se o tipo do risco ao qual a organização está exposta, o nível de organização afetado por este e as etapas para gerenciamento de risco. Este modelo introduz conceitos relacionados ao apetite e tolerância ao risco. Refere-se ao montante de risco que a organização se dispõe a aceitar na criação de valor e ao nível de variação aceitável no alcance de um certo objetivo (COSO & PwC, 2007). O gerenciamento de riscos proposto no modelo do COSO ERM, permite identificar, avaliar e administrar riscos diante de incertezas, como também integra o processo de criação e preservação de valor (COSO & PwC, 2007).

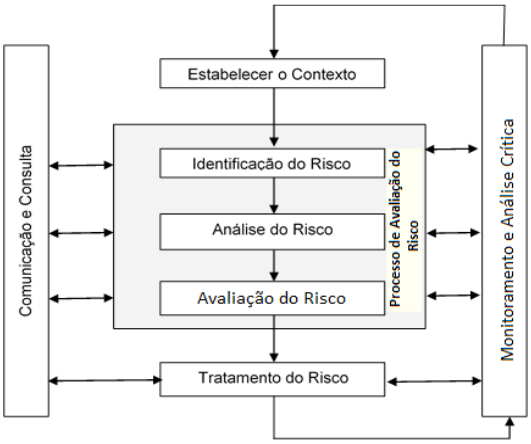
2.4 Abordagem ABNT NBR ISO 31000:2009

A normativa (ABNT NBR ISO 31000:2009), fornece princípios e diretrizes genéricas para a gestão de riscos e pode ser utilizada por qualquer empresa pública, privada ou comunitária, associação, grupo ou indivíduo, e não é específica para qualquer indústria ou setor. Podendo ser aplicada ao longo da vida de uma organização a uma ampla gama de atividades, incluindo estratégias, decisões, operações, processos, funções, projetos, produtos, serviços e ativos.

Pode ser aplicada a qualquer tipo de risco, independente da sua natureza, quer tenha consequências positivas ou negativas. Fornece uma abordagem comum para apoiar as normas que tratam de riscos e/ou setores específicos (ABNT, 2009). Esta abordagem define risco como efeito da incerteza nos objetivos, e a gestão de riscos como o conjunto das atividades coordenadas para dirigir e controlar uma organização no que se refere a riscos.

A ABNT NBR ISO 31000:2009 indica cinco etapas a serem desenvolvidas no gerenciamento de riscos, são elas: Estabelecimento do Contexto, Processo de Avaliação do Risco (sub-etapas de Identificação, Análise e Avaliação do Risco), Tratamento do Risco, Monitoramento e Análise Crítica, Comunicação e Consulta, conforme apresentado na Figura 2.

Figura 2 - Processo de gestão de riscos



Fonte: ABNT NBR ISO 31000:2009

Segundo de Ávila (2016), “as atividades da gestão de riscos podem ser desenvolvidas em base sistemática, onde se pretende obter melhores processos decisórios e, provavelmente, melhores resultados”.

A norma descreve esse processo sistemático detalhadamente, em que as organizações, dentro do seu contexto, devem executar o gerenciamento do risco de forma a identificar, analisar, em seguida, avaliar se o mesmo deve ser modificado pelo seu tratamento. Durante todas as etapas, deve haver comunicação e consulta entre as partes interessadas, seguidos de monitoramento e análise crítica do risco e os controles que podem modificá-lo, a fim de assegurar que nenhum tratamento adicional seja requerido (ABNT, 2009).

A etapa do processo de gerenciamento dos riscos que envolve o estabelecimento do contexto, define os parâmetros externos e internos que possam trazer consequências negativas ou positivas para a continuidade do empreendimento (ABNT, 2009).

De acordo com a norma, entender o contexto externo é importante para assegurar que os objetivos e as preocupações das partes interessadas externas sejam considerados no desenvolvimento dos critérios de risco, e o contexto interno, considerado como o ambiente interno no qual a organização busca atingir seus objetivos. O processo de gestão de riscos deve estar alinhado com a cultura, processos, estrutura e estratégia da organização (ABNT, 2009).

Segundo Ruppenthal (2013), essa etapa consolida a identificação dos objetivos, estratégias, valores e cultura, estabelecendo-se, assim, a estrutura sobre a qual as decisões se apoiam.

De acordo com a ABNT NBR ISO 31000:2009, ao delimitar o contexto da organização, passa-se ao processo de avaliação dos riscos. Essa etapa é composta pelos seguintes passos: a) identificação dos riscos, onde serão levantados todos os riscos ao empreendimento; b) análise dos riscos, estima-se a expectativa de ocorrência e os impactos que esses causam a organização; c) e a avaliação dos riscos, onde procede-se a avaliação e categorização dos mesmos para que sejam direcionados ao tratamento adequado.

A ABNT NBR ISO 31000:2009 não define no seu texto as ferramentas e as técnicas utilizadas para o processo de avaliação dos riscos, entretanto, uma norma complementar chamada de ABNT NBR ISO 31010:2012, foi publicada para especificar as ferramentas e técnicas de avaliação. Esta norma de apoio fornece orientações sobre a seleção e aplicação de técnicas sistemáticas para o processo de avaliação de riscos. Nessa norma, são disponibilizadas classificações quanto à aplicabilidade das ferramentas e técnicas que podem ser utilizadas nas fases do processo de avaliação (ABNT, 2012).

As ferramentas e técnicas são classificadas para cada fase em "não aplicável", "aplicável" e "fortemente aplicável", fornecendo uma visão geral das limitações de utilização de cada uma. Adicionalmente, a norma apresenta orientações de uso de cada ferramenta e avalia-se a classificação dessas ferramentas quanto aos atributos, tais como: grau de incerteza, complexidade, e se a mesma pode prover uma saída quantitativa (ABNT, 2012).

Segundo Ávila (2016), identificar e reconhecer um risco é o primeiro passo para gerenciá-lo. O autor considera que esta é uma das etapas cruciais no processo de gestão do risco e faz-se importante assegurar que esteja cuidadosamente definido e explicado para facilitar as futuras análises.

A identificação dos riscos baseia-se nas melhores informações disponíveis. A coleta dessas informações pode ser baseada em dados históricos, experiências, retroalimentação das partes interessadas, observações, previsões, e opiniões de especialistas. Entretanto, convém que os tomadores de decisão se informem e levem em consideração quaisquer limitações dos dados ou modelagem utilizados, ou a possibilidade de divergências entre especialistas (ABNT, 2009).

A ABNT NBR ISO 31010:2012, expõe as seguintes ferramentas e técnicas fortemente aplicáveis na identificação dos riscos, entre elas estão: *brainstorming*, entrevistas estruturadas ou semi-estruturadas, técnica estruturada "e se" (*swift*), análise de causa e efeito, análise de evidências e listas de riscos previamente identificadas pela organização.

A norma ABNT NBR ISO 31000:2012 orienta que a identificação inclua todos os riscos, estando suas fontes sob o controle da organização ou não, mesmo que as fontes ou causas dos riscos possam não ser evidentes. Após a identificação, o próximo passo é a análise dos riscos. Essa subetapa abrange a compreensão dos riscos, em que, fornece-se uma entrada para a avaliação e para as decisões sobre a necessidade dos riscos a serem tratados, e sobre as estratégias e métodos mais adequados de tratamento (ABNT, 2009).

Para Martin et al. (2004), a organização deve conhecer a probabilidade da ocorrência de cada risco e saber o impacto que sua materialização poderá causar nos ativos empresariais e/ou na sua capacidade de produzir resultados.

A análise de riscos conduz a apreciação das causas e as fontes dos mesmos, consequências positivas e negativas, e a probabilidade de que essas consequências possam ocorrer. A combinação do impacto de um determinado risco para a organização e a probabilidade de ocorrência, resulta na informação do nível do risco analisado, de forma a auxiliar no desenvolvimento de um mapa de risco priorizado (ABNT, 2009).

A análise de riscos pode acontecer tanto através de informações qualitativas, semiquantitativas ou quantitativas, ou uma combinação destas, determinadas por modelagem dos resultados de um evento ou conjunto de eventos, ou por extrapolação a partir de estudos experimentais ou a partir dos dados disponíveis (ABNT, 2009).

Dentre as ferramentas e técnicas indicadas para análise e avaliação de riscos, a Matriz de Probabilidade e Impacto tem recebido especial atenção. Essa ferramenta pode ser utilizada para posicionar e avaliar as combinações de probabilidade e impacto. A ABNT NBR ISO 31010:2012 classifica a ferramenta como fortemente aplicável para as fases de mensuração da consequência, da probabilidade, e do nível do risco.

A matriz de probabilidade/consequência é um meio de combinar classificações qualitativas ou semi-quantitativas de consequências e probabilidades a fim de produzir um nível de risco ou classificação de risco. Quanto maior a probabilidade e maior a consequência, maior é o nível do risco.

Para determinar os níveis de risco, é preciso definir escalas para estimar a probabilidade e a consequência, bem como estabelecer quando a combinação desses dois fatores representa um risco muito baixo, baixo, médio, alto ou muito alto conforme a matriz de probabilidade/consequência da Figura 3.

Figura 3 - Matriz de probabilidade e consequência

Classificação da Probabilidade							
	Muito alto	Baixo	Médio	Alto	Muito Alto	Muito Alto	Muito Alto
	Alto	Baixo	Médio	Médio	Alto	Muito Alto	Muito Alto
	Médio	Muito baixo	Baixo	Médio	Alto	Alto	Muito Alto
	Baixo	Muito baixo	Baixo	Médio	Médio	Alto	Muito Alto
	Muito baixo	Muito baixo	Muito baixo	Baixo	Médio	Alto	Alto
		1	2	3	4	5	6
		Classificação da consequência					

Fonte: ABNT NBR ISO 31010:2012.

Os níveis de riscos atribuídos às células dependerão das definições para as escalas de probabilidade/consequência, eles podem estar associados às regras decisórias, tais como o nível de atenção da gestão ou a escala do tempo pela qual uma resposta é necessária (ABNT, 2012).

A saída de uma matriz de probabilidade/consequência será uma classificação para os riscos com níveis de significância definidos. Essa informação deve ser utilizada na etapa seguinte de avaliação de risco, associada a uma regra de decisão, no que se refere ao tipo e prioridade de tratamento do risco. A avaliação de riscos envolve comparar o nível de risco encontrado durante o processo de análise com os critérios estabelecidos quando o contexto foi definido. Com base nesta comparação, a necessidade do tratamento deve ser considerada (ABNT, 2009).

Os riscos de uma determinada atividade, após serem identificados, avaliados e mensurados, devem ser submetidos a um tratamento adequado. Segundo a ABNT NBR ISO 31000:2009, a seleção de uma ou mais ações para modificar os riscos e a implementação destas faz-se necessário. Uma vez implementado, o tratamento fornece novos controles ou modifica os existentes. O tratamento dos riscos deve ser executado de forma cíclica e composto por: avaliação do tratamento de riscos já realizado, decisão se os níveis de risco residual são toleráveis, se não forem toleráveis, a

definição e implementação de um novo tratamento para os riscos, e avaliação da eficácia desse tratamento.

O Guia de Orientação para o Gerenciamento de Riscos Corporativos (IBGC & La Rocque, 2007), relata que a eliminação completa de todos os riscos é impossível. Nesse contexto, a elaboração de um mapa de riscos apoia a priorização e visa direcionar os esforços relativos a novos projetos e planos de ação elaborados, a fim de minimizar os eventos que possam afetar adversamente e maximizar aqueles que possam trazer benefícios para a organização.

A atividade de tratamento de riscos por si só, pode introduzir riscos, uma vez que, um risco significativo pode derivar do fracasso ou da ineficácia das medidas de tratamento. Para evitar tal ocorrência, o monitoramento precisa fazer parte do plano de tratamento de forma a garantir que as ações permaneçam eficazes (ABNT, 2009). Convém que riscos secundários sejam incorporados no mesmo plano de tratamento do risco original e não tratados como um novo evento, de forma a assegurar que a ligação entre estes seja identificada e preservada (ABNT, 2009).

Os processos de monitoramento e análise crítica devem ser planejados como parte do processo de gestão de riscos e envolvem a checagem ou vigilância regulares. Podem ser periódicos ou acontecer em resposta a um fato específico. Indica-se que as responsabilidades relativas ao monitoramento e à análise crítica sejam claramente definidas (ABNT, 2009)

Por último, os processos de comunicação e consulta, possibilitam à organização a condução do fornecimento, compartilhamento ou obtenção de informações e envolvimento no diálogo com as partes interessadas e outros, no que diz respeito ao gerenciamento de riscos. Esta comunicação e consulta convém que ocorra de forma contínua e interativa às partes interessadas internas e externas e durante todas as fases do processo de gestão de riscos (ABNT, 2009).

2.5 Comparativo Entre as Abordagens de Gerenciamento de Risco

Após a apresentação das abordagens de gerenciamento de riscos indicados para a administração pública, realizou-se um breve comparativo entre as mesmas conforme apresentado na Tabela 1.

Tabela 1 - Comparativo entre as abordagens de gerenciamento de riscos.

Etapas do gerenciamento de riscos	**Modelos Gerenciamento de Risco**		
	ABNT NBR ISO 31000	**Orange Book**	**COSO ERM**
Planejar gerenciamento riscos	A etapa de Estabelecer o contexto, contempla a estrutura sobre a qual o gerenciamento de riscos se apoia.	Todo o processo de gerenciamento de risco ocorre amparado pela etapa de Ambiente de risco/contexto.	As etapas de Ambiente interno e fixação de objetivos, indicam a base pela qual o gerenciamento de riscos será realizado.
Identificação de riscos	✓	✓	A identificação de riscos e oportunidades está implícita na etapa de Identificação de eventos.
Análise de riscos	✓	A análise está implícita na etapa de Avaliação de riscos.	A análise está implícita na etapa de Avaliação de riscos.
Avaliação de riscos	✓	✓	✓
Resposta a risco	Está implícito na etapa de Avaliação dos riscos.	Está implícito na etapa de Avaliação dos riscos.	
Tratamento do risco	✓	✓	Está implícito na etapa de Atividades de controle.

Monitorar e controlar riscos	✓	Contemplado na etapa Revisando e reportando os riscos.	✓
Comunicar riscos	✓	✓	✓

A tabela relaciona as etapas presentes em uma ou mais abordagens dos modelos para gerenciamento de riscos e identifica a presença ou similaridade desta entre os modelos. Ao observar a descrição de cada etapa sugerida pelas abordagens da ABNT NBR ISO 31000:2009, do guia *Orange Book* e COSO ERM, nota-se semelhanças quanto a sequência e conteúdo das etapas sugeridas pelos modelos analisados.

2.6 Política de Gestão de Riscos na UNIFAL-MG

A Universidade Federal de Alfenas – UNIFAL-MG, originalmente Escola de Farmácia e Odontologia de Alfenas - EFOA, foi fundada no dia 03 de abril de 1914 e em 2005 foi transformada em Universidade Federal de Alfenas - UNIFAL-MG (Corrêa & Avelino, 2014). Dados do ano letivo de 2016 reportam que a instituição conta com 33 cursos de graduação nas mais diversas áreas do conhecimento e com 20 programas de pós-graduação *stricto sensu*, 20 mestrados e 05 doutorados. O complexo universitário conta com 855 servidores, entre docentes e técnico-administrativos em educação, além de um número de 426 trabalhadores terceirizados (UNIFAL, 2017a).

Em cumprimento à determinação da Instrução Normativa Conjunta MPOG/CGU nº 1, de 10/05/2016, por meio da Portaria nº 888 de 4 de maio de 2017, inicia na UNIFAL-MG os trabalhos para definição da sua Política de Gestão de Riscos, neste trabalho referenciada como PGR. Segundo informações da PGR da UNIFAL-MG, os elementos são orientados pela IN MPOG/CGU 01/2016 e pelo trabalho realizado pela Comissão de Planejamento e Avaliação do Fórum Nacional dos Pró-Reitores de Planejamento e Administração – FORPLAD das Instituições Federais de Ensino Superior - IFES, por meio do Grupo de Trabalho Gestão de Riscos.

Tal política tem por objetivo proporcionar elementos para que a UNIFAL-MG institua a gestão de riscos e promova as etapas de identificação, avaliação, estratégia de tratamento e monitoramento dos riscos a que está sujeita (UNIFAL, 2017b).

De acordo com o objetivo da gestão de riscos da UNIFAL-MG, ela assegura aos gestores o acesso às informações quanto aos riscos aos quais a Universidade está exposta, melhora o processo de tomada de decisão e amplia a possibilidade do alcance de seus objetivos (UNIFAL, 2017b).

As diretrizes e subsídios para identificação, avaliação tratamento, monitoramento e comunicação de riscos da UNIFAL-MG, envolvem a inclusão da gestão de riscos ao planejamento estratégico, aos processos e às políticas da organização (UNIFAL, 2017b).

São pontos importantes da PGR da UNIFAL-MG, as metas de explicitar os principais processos (gerenciais e de apoio) e subprocessos em cada nível da instituição (pró-reitores, diretores) e posterior identificação dos macroprocessos/processos, mapeamento das principais ações (em seus diferentes níveis de responsabilidade) a serem executadas, onde se identifica quais os riscos que podem oferecer riscos para a unidade organizacional.

A identificação dos riscos deve ser feita com base nas competências institucionais de cada Pró-Reitoria e Unidades de apoio. Os meios para identificação podem ser levantamentos de dados e informações, entrevistas, reuniões técnicas e workshops com a participação de dirigentes e técnicos do órgão. Os riscos identificados devem ser atribuídos a uma pessoa da instituição, designada "proprietária do risco", que deve ter a autoridade necessária e suficiente para o adequado gerenciamento e monitoramento destes (UNIFAL, 2017b).

A PGR da UNIFAL-MG compromete a organização a criar indicadores de monitoramento para garantir a implementação da gestão de risco e com o desenvolvimento contínuo dos agentes públicos em gestão de riscos.

Após a exposição do referencial teórico de apoio à presente pesquisa, a seção seguinte é dedicada a explicar o método de pesquisa utilizado, apresentando como foi realizada a caracterização do estudo, coleta e análise de dados e a definição da população do estudo.

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

A seguir, estão descritos os procedimentos metodológicos que foram adotados para o desenvolvimento desta pesquisa. Abordou-se a caracterização do estudo, coleta e análise de dados e a população do estudo.

A metodologia utilizada quanto aos objetivos foi a pesquisa descritiva exploratória. De acordo com Cervo & Bervian (1996, p. 49), ela "procura descobrir, com a previsão possível, a frequência com que um fenômeno ocorre, sua relação e conexão com os outros, sua natureza e características, correlacionando fatos ou fenômenos sem manipulá-los". O aspecto descritivo, conforme Marion, Dias & Traldi (2002), implica observação, registro e análise do objeto que está sendo estudado.

Quanto à avaliação, ela é preponderantemente qualitativa, pois de acordo com Martins e Theóphilo (2007, p. 61), "é caracterizada pela descrição, compreensão e interpretação de fatos e fenômenos".

Quanto à estratégia de pesquisa, ela foi bibliográfica e documental. De acordo com Martins & Theóphilo (2007, p. 86), a "busca sistemática por documentos relevantes são importantes em diversos planejamentos para a coleta de informações, dados e evidências", e Marconi & Lakatos (2002, p. 62) alegam que "na pesquisa documental, a fonte de coleta de dados se restringe à documentos, na forma escrita ou não". Adicionalmente, foi utilizada técnica de observação participante que possibilita um contato pessoal do pesquisador com o objeto de investigação (Serva & Jaime Júnior, 1995).

Para efeito deste estudo, será utilizado o termo terceirização de mão de obra em substituição ao termo prestação de serviços terceirizados, previsto no Art. 3º da Seção II da IN n° 05/2017 MP.

Para alcançar o objetivo desta pesquisa, os dados coletados foram provenientes de levantamentos históricos sobre a terceirização na universidade, análise dos contratos terceirizados, apontamentos de auditorias e notificações da contratante encaminhadas à contratada. O período de análise refere-se aos anos de 2007 a 2016, coincidente ao período de instituição e implementação dos programas de expansão e reestruturação da Universidade.

Adicionalmente, foi considerada a revisão prévia da literatura existente sobre os riscos relacionados à terceirização de mão de obra, mesmo em caso que a abordagem tenha sido conduzida em organizações privadas.

Neste estudo, a população é composta pelos campi da Universidade Federal de Alfenas – UNIFAL-MG, sendo como unidade de análise da pesquisa a sede, a unidade Santa Clara, os campi das cidades de Poços de Caldas e Varginha.

4 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

A seguir, apresentamos os riscos identificados para a terceirização de mão de obra na UNIFAL-MG.

4.1 Levantamento dos Riscos Com Base nos Contratos Celebrados

Conforme a manifestação ao protocolo e-SIC – Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão, nº 23480021566201771, no período de 01/01/2007 a 31/12/2016 (10 anos), foram celebrados sessenta contratos entre a Unifal-MG e empresas que prestam serviços de terceirização de mão de obra.

Desse total de contratos destaca-se as seguintes situações:

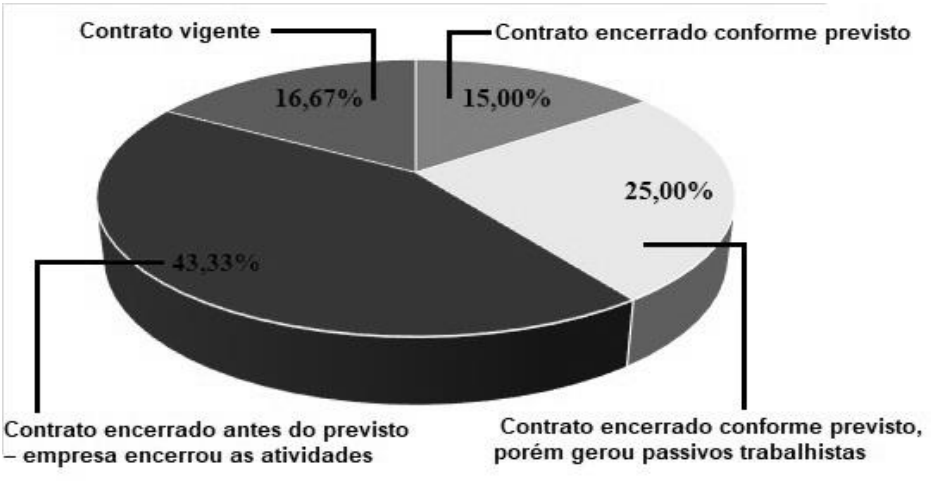
a) Contrato encerrado conforme previsto;
b) Contrato encerrado conforme previsto, porém gerou passivos trabalhistas;
c) Contrato encerrado antes do previsto – empresa encerrou as atividades;
d) Contrato vigente.

Conforme observado na Figura 4, do total de sessenta contratos, dez continuam vigentes, nove encerraram conforme previsto, vinte e seis contratos não concluíram com a prestação dos serviços, bem como com as obrigações contratuais (trabalhista e previdenciária), quinze contratos foram concluídos a prestação dos serviços, porém as obrigações contratuais (trabalhista e previdenciária) não foram cumpridas, o que gerou passivos trabalhistas.

Apurou-se que no período de 2007 a 2016, o total de sessenta contratos foram celebrados com dezessete empresas de mão de obra terceirizada. Desse montante, verificou-se que treze empresas encerraram suas atividades e não cumpriram com as obrigações contratuais e das quatro empresas restantes, duas estão com contratos vigentes e duas encerraram os contratos conforme previsto.

Desse modo, de acordo ao resultado do levantamento dos dados contratuais, verificou-se a exposição da UNIFAL-MG a dois riscos externos relacionados com a empresa contratada para prestação de serviços.

Figura 4 - Distribuição situação dos contratos celebrados entre UNIFAL-MG e empresas contratantes de 01/01/2007 a 31/12/2016.



Fonte: Dados da pesquisa.

No que se refere ao primeiro risco, identificou-se a possibilidade da empresa contratada deixar de prestar os serviços previstos em contrato por ter encerrado suas atividades. Neste caso remeteu-se a um risco operacional.

Outro risco identificado consiste no fato de que, mesmo a empresa cumprindo com a prestação de serviços previstos contratualmente, a mesma não cumpriu com suas obrigações trabalhistas. Este se caracteriza por um risco de origem legal.

Assim, verificou-se que 68,33% dos contratos celebrados entre a UNIFAL-MG e empresas de prestação de serviços terceirizados apresentaram disfunções em relação ao esperado contratualmente.

4.2 Levantamento dos Riscos Com Base nas Notificações

A averiguação dos riscos foi realizada tendo como base as informações obtidas mediante a manifestação ao protocolo e-SIC, nº 23480024213201723, que se refere às notificações encaminhadas pela UNIFAL-MG às empresas contratadas de mão de obra terceirizada, no período de 01/01/2007 a 31/12/2016. No período analisado, foram enviadas sessenta e oito notificações, nas quais, verificou-se cento e vinte e cinco ocorrências. Essas ocorrências foram agrupadas de acordo com sua natureza, conforme apresentado na Tabela 2.

Tabela 2 - Descrição das ocorrências encontradas.

Natureza da ocorrência	**Descrição da ocorrência**
Pendências referentes aos documentos comprobatórios	Essa ocorrência contempla documentações previstas no contrato, como exemplo cita-se as guias de recolhimento de INSS e FGTS, holerites, fichas admissionais, demissionais e atestados médicos.
Pendências referentes aos pagamentos	Refere-se a atrasos ou não pagamento de salários, benefícios, adicionais insalubridade, periculosidade, 13° salário e verbas rescisórias.
Ausência de funcionário	Refere-se à não contratação de postos após a emissão de ordem de serviço, bem como a não substituição do posto de serviço em casos de faltas ou afastamentos legais.
Jornada de trabalho indevida	Diz respeito ao acumulo de horas extras trabalhadas sem a devida autorização da contratante.
Não abertura de conta vinculada	Descumprimento de obrigação contratual prevista na legislação.
Registro incorreto de funcionário	Reporta-se às descrições das atividades e cargo diferentes do serviço executado.
Pendências referentes às apólices de seguro-garantia	Descumprimento obrigação contratual prevista na legislação.
Pendências referentes aos insumos de mão de obra	Refere-se ao fornecimento de uniformes e equipamentos de proteção individual.

Fonte: própria.

Ao agrupar as ocorrências por sua natureza, também forma-se a base de dados para identificação dos riscos para a Universidade, conforme Tabela 3.

Da análise dos dados apresentados na Tabela 3, identificou-se oito riscos aos quais a UNIFAL-MG está exposta, classificados nos tipos de riscos operacionais, legais, financeiros/orçamentários e de imagem /reputação da instituição.

Tabela 3 - Riscos verificados por meio das ocorrências encaminhadas pela UNIFAL-MG.

Ocorrências	**Total de ocorrências**	**Tipo de risco**
Pendências referentes à pagamentos	78	Financeiro/ orçamentário
Ausência funcionário	6	Operacional
Pendências referentes à documentos comprobatórios	19	Legal
Jornada de trabalho indevida	1	
Não abertura de conta vinculada	1	
Registro incorreto funcionário	1	
Pendências referentes as apólices de seguro garantia	7	

Pendências referentes à insumos de mão de obra	12	Misto: Legal; imagem/reputação

Fonte: Própria.

No que se refere aos riscos operacionais, identificou-se a ocorrência de ausência de funcionário e consequente não prestação do serviço contratado.

Os riscos identificados atribuídos à riscos legais são os mais frequentes. Para esse caso cita-se os riscos de pendências referentes aos documentos comprobatórios, jornada de trabalho indevida, não abertura de conta vinculada, registro incorreto do funcionário e pendências referentes às apólices de seguro-garantia. O não tratamento desses riscos pode acarretar na responsabilidade subsidiária da União, conforme previsto na Súmula nº 331 do Tribunal Superior do Trabalho, já citado anteriormente.

Quanto aos riscos financeiros/orçamentários, pode-se verificar o evento de maior número, sendo esse relacionado à pendências referentes aos pagamentos, o que totalizou 62,4% em relação às ocorrências.

Por fim, avaliou-se o risco de pendências referentes aos insumos de mão de obra (falta de uniformes e EPIs), com consequências mistas para os tipos de riscos legais e de imagem/reputação da instituição.

4.3 Levantamento dos riscos com base no relatório de auditoria interna

De acordo com o Item n° 01 do plano de auditoria interna do ano de 2017, foram realizados trabalhos nas rotinas referentes à gestão e fiscalização dos contratos vigentes de terceirização de mão de obra. Os trabalhos de auditoria foram realizados em sessenta por cento do total de dez contratos vigentes.

Encontrou-se quatro constatações apresentadas no relatório de auditoria que externaram fragilidades quanto à contratação de mão de obra terceirizada. Ao avaliar tais constatações, verificou-se que todas são riscos em potenciais para a UNIFAL-MG, no que se refere à gestão de risco da terceirização de mão de obra.

A primeira constatação refere-se à negligência no arquivamento de documentos, como por exemplo, documentos arquivados fora de ordem cronológica e invertidos.

A segunda constatação remete-se à fragilidade na atuação do fiscal de contratos, onde se verificou a falta de documentos como planilhas elaboradas pela fiscalização, documentos que comprovem o registro de ponto dos funcionários terceirizados, comprovantes de recebimentos de auxílio transporte e auxílio alimentação, devidamente assinados.

A terceira constatação refere-se à fragilidade na autuação e arquivamento dos processos de pagamento. Neste apontamento verificou-se que o registro mantido pelo departamento de contabilidade não se mostrava completo e organizado.

Na quarta e última constatação, verificou-se fragilidade nas rotinas internas do departamento de contabilidade e finanças no ato do recolhimento dos valores devidos a conta vinculada.

Ao analisar as constatações, nota-se que as ocorrências remetem-se à riscos de natureza operacional, uma vez que estes estão associados à falhas, deficiências ou inadequações dos processos auditados.

Por fim, com fechamento geral da etapa de identificação e análise dos riscos, totalizou-se quatorze riscos identificados por meio de levantamentos históricos sobre a terceirização na universidade, análise dos contratos terceirizados, apontamentos de auditorias e notificações da contratante encaminhadas à contratada.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir do estudo aqui proposto, verificou-se um total de quatorze riscos identificados em três fontes de registros diferentes, sendo dois riscos identificados na análise dos contratos celebrados no período analisado, oito riscos identificados tendo como base as notificações e quatro riscos provenientes dos apontamentos de relatório de auditoria.

Quanto à natureza dos riscos levantados, foi possível evidenciar a distribuição da seguinte forma: seis riscos do tipo operacional, seis riscos do tipo legal, um risco do tipo financeiro/orçamentário e um risco misto entre legal e de imagem/reputação.

Os riscos operacionais listaram-se em: 1. Empresa contratada deixar de prestar os serviços previstos em contrato, 2. Ausência de funcionário, 3. Negligência no arquivamento de documentos, 4. Fragilidade na atuação do fiscal de contratos, 5. Fragilidade na autuação e arquivamento dos processos de pagamento, e 6. Fragilidade nas rotinas internas do departamento de contabilidade e finanças no ato do recolhimento dos valores devidos a conta vinculada.

Para os riscos de natureza legal foram identificados: 1. Não cumprimento das obrigações trabalhistas, 2. Pendências referentes à documentos comprobatórios, 3. Jornada de trabalho indevida, 4. Não abertura de conta vinculada, 5. Registro incorreto funcionário, 6. Pendências referentes as apólices de seguro garantia.

Também foi encontrado o risco de “pendências referentes à pagamentos’ para risco do tipo financeiro/orçamentário e o risco de “pendências referentes à insumos de mão de obra” para o risco misto entre legal e de imagem/reputação. Ressalta-se que a UNIFAL-MG em maio de 2017 iniciou os trabalhos referentes ao gerenciamento de riscos nos macroprocessos. Entretanto, apurou-se por meio dos prazos estipulados pela PGR da UNIFAL-MG, que o processo de implantação da gestão de riscos está em fase de consolidação. Com isso, avalia-se como oportuna o estudo proposto para identificação e análise dos riscos.

Por fim, conclui-se que o gerenciamento dos riscos da terceirização de mão de obra na UNIFAL-MG, tem-se a devida importância para melhorar o andamento do processo, uma vez que, o não tratamento dos riscos pode comprometer os objetivos da universidade.

REFERÊNCIAS

Assessoria Especial de Controle Interno (2017). *Manual de gestão de integridade, riscos e controles internos da gestão*. Brasília: MP.

Associação Brasileira de Normas Técnicas (2009). *NBR ISO 31000: Gestão de Riscos: princípios e diretrizes*. Rio de Janeiro: ABNT.

Associação Brasileira de Normas Técnicas (2012). *NBR ISO 31010: Gestão de Riscos: Técnicas para o processo de avaliação de riscos*. Rio de Janeiro: ABNT.

Ávila, M. D. G. (2016). Gestão de riscos no setor público. *Revista Controle: Doutrinas e artigos*, 12(2), 179-198.

Cervo, A., & Bervian, P. A. (1996). *Metodologia científica* (4 ed.). São Paulo: Makron Books.

Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission, Conselho Consultivo COSO & PricewaterhouseCoopers LLP (2007). *Gerenciamento de riscos corporativos: estrutura integrada* [PDF]. COSO.

Corrêa, D., & Avelino, C. (2014). *De EFOA a UNIFAL-MG: Memórias de 100 anos de história*. Alfenas: UNIFAL-MG.

Da Silva, V. M. R., & Ribeiro, W. C. (2017). Terceirização no setor público: Um exemplo do direito subjulgado à gestão. *Revista Digital de Direito Administrativo*, 4(1), 131-169.

Frez, G. M., & Mello, V. M. (2017). Terceirização no Brasil. *South American Development Society Journal*, 2(4), 78-101.

Guerra, E. M., & D'Amato, M. C. (2017). Terceirização na Administração Pública. *Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais*, 34(4).

HM Treasury. (2004). *The Orange Book: Management of Risk - Principles and Concepts*. London: HM Treasury.

Instituto Brasileiro de Governança Corporativa, & La Rocque. (2007). *Guia de orientação para o gerenciamento de riscos corporativos*. São Paulo: IBGC.

Marconi, M. D. A., & Lakatos, E. M. (2003). *Fundamentos de metodologia científica*. 5. ed.São Paulo: Atlas.

Marion, J. C., Dias, R., & Traldi, M. C. (2002). *Monografia para os cursos de Administração, Contabilidade e Economia*. São Paulo: Atlas.

Martin, N. C., Santos, L. R. D., & Dias Filho, J. M. (2004). Governança empresarial, riscos e controles internos: a emergência de um novo modelo de controladoria. *Revista Contabilidade & Finanças*, 15(34), 07-22.

Martins, G. D. A., & Theóphilo, C. R. (2007). *Metodologia da investigação cientifica*. São Paulo: Atlas.

Martins, S. P. (2001). *A terceirização e o direito do trabalho* (12 ed.). São Paulo: Atlas.

Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, & Controladoria-Geral da União (2016). *Instrução Normativa Conjunta MP/CGU n.º 01 de 10 de maio de 2016* [PDF]. Brasília: Diário Oficial da União.

Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (2008). *Instrução Normativa nº 02 de 30 de abril de 2008* [PDF]. Brasília: Diário Oficial da União.

Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (2013). *Projeto de Desenvolvimento do Guia de Orientação para o Gerenciamento de Riscos* [PDF]. Brasília: GesPública.

Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (2017). *Instrução Normativa nº 05, de 26 de maio de 2017* [PDF]. Brasília: Diário Oficial da União.

Palmuti, C.S. (2017) Gestão *de risco em operações de crédito: uma abordagem prática*. Curitiba: Appris.

Política de Gestão de Riscos da UNIFAL-MG [PDF] (2017b). Alfenas: UNIFAL-MG.

Presidência da República (2017). *Lei n°13.429 de 31 de março de 2017* [PDF]. Brasília: Diário Oficial da União.

Relatório de Gestão do Exercício de 2016 [PDF] (2017a). Alfenas: UNIFAL-MG.

Relatório de Auditoria nº 2017001 [PDF] (2017c). Alfenas: UNIFAL-MG.

Ruppenthal, J. E. (2013). *Gerenciamento de riscos*. Santa Maria: UFSM.

Serva, M., & Jaime Júnior, P. (1995). Observação participante pesquisa em administração: uma postura antropológica. *Revista de Administração de Empresas*, 35(3), 64-79.