



UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO
NÚCLEO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO
MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO

NAIARA DE MATTOS ROCHA

GESTÃO DE RISCO EM CONTRATOS ADMINISTRATIVOS
NA PROAD/UFBA

Salvador
2019

NAIARA DE MATTOS ROCHA

**GESTÃO DE RISCO EM CONTRATOS ADMINISTRATIVOS
NA PROAD/UFBA**

Dissertação de mestrado apresentada ao programa de Mestrado Profissional do Núcleo de Pós-Graduação em Administração, Escola de Administração, Universidade Federal da Bahia – UFBA, como requisito parcial à obtenção do grau de Mestre em Administração.

Orientadora: Prof^a. Dr^a. Leidimar Cândida dos Santos

Salvador
2019

Escola de Administração - UFBA

R672 Rocha, Naiara de Mattos.
Gestão de risco em contratos administrativos na PROAD/UFBA /
Naiara de Mattos Rocha. – 2019.
77 f.

Orientadora: Profa. Dra. Leidimar Cândida dos Santos.
Dissertação (mestrado) – Universidade Federal da Bahia, Escola de
Administração, Salvador, 2019.

1. Universidade Federal da Bahia. Pro-Reitoria de Administração.
2. Administração de risco. 3. Contratos administrativos – Estudo e ensino.
4. Terceirização. 5. Universidades e faculdades – Terceirização.
I. Universidade Federal da Bahia. Escola de Administração. II. Título.

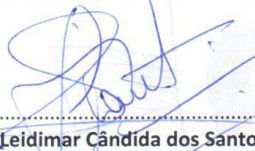
CDD – 378.101
CDU – 378



ATA DA DEFESA PÚBLICA DA DISSERTAÇÃO DE **NAIARA DE MATTOS ROCHA**
ALUNA DO CURSO DE MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO DO
NÚCLEO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO DA UNIVERSIDADE
FEDERAL DA BAHIA.

Ao dia vinte e sete de maio de dois mil e dezenove a Banca Examinadora, eleita pelo Colegiado deste Núcleo de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal da Bahia, composta pela Profa. Dra. **Leidimar Cândida dos Santos** (NPGA/UFPE), orientadora da aluna, pela Profa. Dra. **Ana Rita Silva Sacramento** (NPGA/EAUFBFA) e pelo Prof. Dr. **André Marques Cavalcanti** (UFPE) reuniu-se para julgar o trabalho de dissertação intitulado **“Gestão de Risco em Contratos Administrativos na PROAD/UFBA”**, da autoria de **Naiara de Mattos Rocha**. Após a defesa pública da dissertação a aluna foi submetida à arguição pela banca examinadora e ao debate. Em seguida, a banca examinadora reuniu-se para analisar e avaliar o referido trabalho, chegando à conclusão que este merece ser aprovado. Nada mais havendo a ser tratado esta Banca Examinadora encerrou a reunião da qual lavrei a presente ata, que após lida e aprovada, vai assinada por mim, orientadora, pelos demais membros da banca e pela aluna.

Salvador, 27 de maio de 2019


.....
Profa. Dra. **Leidimar Cândida dos Santos**
Universidade Federal de Pernambuco/NPGA
Orientadora

.....
Prof. Dr. **André Marques Cavalcanti**
Universidade Federal de Pernambuco
Convidado


.....
Profa. Dra. **Ana Rita Silva Sacramento**
Universidade Federal da Bahia/NPGA
Convidada


.....
Naiara de Mattos Rocha
Aluna

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus, por Sua Fidelidade. Sem Ele na minha vida, qualquer feito seria impossível.

Minha gratidão é eterna aos meus pais. Devo-lhes tudo por serem meus anjos de forma humana e por nunca pouparem esforços para que, em conjunto com meus irmãos, tivéssemos acesso à melhor educação possível.

Ao meu companheiro João Henrique, agradeço por ser meu maior incentivador e suporte para que este trabalho se realizasse.

À Prof^ª. Dr^ª. Leidimar Cândida dos Santos pelos ensinamentos e orientações, fundamentais para a realização deste trabalho.

Aos meus queridos irmãos, Leandro e Danilo, pelos intercâmbios de ideias ao longo de toda a vida, porque tenho certeza que de algum modo influenciaram minhas escolhas acadêmicas e profissionais.

Aos meus avós e familiares, agradeço por vossas orações, que me restauraram em tantos momentos difíceis.

Aos meus colegas da UFBA, especialmente do Núcleo de Contratos da PROAD, agradeço porque este trabalho é também fruto de nossas dúvidas, discussões e trocas na convivência.

Não poderia deixar de agradecer aos colegas da Turma 18 do Mestrado Profissional em Administração do NPGA da EAUFBA. O compartilhamento das mesmas emoções, da frustração à vitória, me proporcionou alívio durante a caminhada.

Aos meus amigos que me incentivaram, apoiaram e compreenderam esta etapa da minha vida.

ROCHA, Naiara de Mattos. Gestão de Risco em Contratos Administrativos na PROAD/UFBA. Orientação: Leidimar Cândida dos Santos. 2019. 77 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Administração) - Núcleo de Pós-Graduação em Administração, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2019.

RESUMO

A necessidade da adoção de gestão de risco em contratos administrativos na PROAD/UFBA emerge do contexto de aumento da demanda de contratação de mão de obra terceirizada na UFBA, especialmente para a área técnica, que se deu em razão do REUNI. O aumento consequente da terceirização dos serviços de apoio operacional técnico trouxe para a gestão de contratos administrativos situações de exposição a diversos riscos que, se não forem administrados, podem ocasionar prejuízos, perdas e custos extraordinários, provocando danos ao funcionamento institucional. O problema surge da constatação de inexistência de um sistema organizado de gestão de risco a nível institucional na UFBA e a nível gerencial na gestão de contratos da PROAD. A partir desse contexto e da imposição normativa da gestão de risco em contratos administrativos na Administração Pública Federal, o presente estudo tem por objetivo investigar os principais riscos presentes nos Contratos de Serviço Continuado de Apoio Operacional Técnico à Gestão de Contratos Administrativos da PROAD/UFBA, no período de janeiro de 2013 a dezembro de 2017, na busca por ferramentas que contribuam para o alcance dos objetivos das contratações e, conseqüentemente, da Instituição. Utilizou-se, para tanto, da pesquisa qualitativa, exploratória e documental. Para a coleta de informações foram utilizadas as técnicas da entrevista semiestruturada e análise documental. Extraídas destas fontes, as informações foram submetidas à análise dos tipos de riscos, natureza, eventos geradores e origem. Em conclusão, os resultados demonstraram que: os riscos mais encontrados foram do tipo administrativo, de natureza operacional, confirmando parcialmente um dos pressupostos iniciais; o alcance dos objetivos das contratações é obtido parcialmente, menos pela qualidade dos serviços prestados do que por documentos comprobatórios de formalidades exigidas; é necessário um mapeamento de risco dos contratos administrativos para um aprofundamento na análise e tratamento daqueles que são predominantes.

Palavras-chave: Gestão de Risco. Terceirização. Matriz qualitativa de risco.

ROCHA, Naiara de Mattos. Risk Management of Administrative Contracts at PROAD/UFBA. Orientação: Leidimar Cândida dos Santos. 2019. 77 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Administração) - Núcleo de Pós-Graduação em Administração, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2019.

ABSTRACT

The need to adopt risk management over administrative contracts in PROAD / UFBA emerges from the context of an increased demand for hiring outsourced workers at UFBA, especially for the technical area, which was due to REUNI. The aftermath increase in the outsourcing of technical operational support services has led the administrative contracts management to situations of exposure to several risks that, if not properly managed, can bring on losses, impairments and extraordinary costs, causing damage to the institutional functioning. The problem arises from the fact that there is no institutional risk management system in UFBA nor in the contracts management of PROAD. From this context and from the regulatory imposition of risk management over administrative contracts in the Federal Public Administration, the present study has the objective of investigating the present main risks in continuous contracts of technical operational support service to the management of PROAD's administrative contracts, from January 2013 to December 2017, on pursuit for tools that contribute to the achievement of contracting objectives and, consequently, the Institution ones. Qualitative, exploratory and documentary research was used for this purpose. Techniques of semi-structured interview and documentary analysis were used for the collection of information. The information extracted from the sources was submitted to the analysis of the types of risks, nature, generating events and origin. In conclusion, the results showed that the most common risks were administrative and operational, partially confirming one of the initial assumptions; the scope of the contracting objectives is obtained partly, less for the quality of the services provided than for documents evidencing formalities required; a risk mapping of administrative contracts is necessary for a deepening in the analysis and treatment of the predominant risks in the contracts.

Keywords: Risk management. Outsourcing. Qualitative risk matrix.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Ordem lógica do referencial teórico	17
Figura 2 – Cubo do COSO	23
Figura 3 – Criação e proteção de valor.....	25
Figura 4 - Modelo de gestão de risco	27
Figura 5 - Comparativo entre as abordagens de gerenciamento de riscos.....	31
Figura 6 - Matriz de classificação de riscos	32
Figura 7 – Matriz qualitativa de risco.....	62

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Definições da ISO 31000:2018	24
Quadro 2 - Uso do <i>The Orange Book</i>	26
Quadro 3 - Conceitos da IN 01/2016.....	29
Quadro 4 - Tipos de riscos.....	30
Quadro 5 - Categorização dos riscos	33
Quadro 6 - Grupos de contratos.....	49
Quadro 7 - Informações sobre os entrevistados.....	45
Quadro 8 - Identificação de riscos pelos entrevistados	60

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CGA	Coordenação de Gestão Administrativa
CGU	Controladoria Geral Da União
DOU	Diário Oficial da União
e-SIC	Sistema Eletrônico do Serviço de Informações ao Cidadão
IBGC	Instituto Brasileiro de Governança Corporativa
IFES	Instituições Federais de Ensino Superior
IMR	Índice de Medição de Resultados
MP/CGU	Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão/Controladoria Geral da União
NBR	Norma Brasileira
PAINT	Plano Anual de Atividades de Auditoria Interna
PROAD	Pró-Reitoria de Administração
PROPLAN	Pró-Reitoria de Planejamento e Orçamento
REUNI	Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais
SIAFI	Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal
SIASG	Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais
SIPAC	Sistema Integrado de Patrimônio, Administração e Contratos
SUPAD	Superintendência de Avaliação e Desenvolvimento Institucional
UFBA	Universidade Federal da Bahia
UNIFAL	Universidade Federal de Alfenas

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	11
2	REFERENCIAL TEÓRICO	17
2.1	RISCO.....	17
2.2	GESTÃO DE RISCO NA UFBA	48
2.3	TERCEIRIZAÇÃO DE MÃO DE OBRA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	34
2.4	RISCO NA GESTÃO DE CONTRATOS DE TERCEIRIZAÇÃO.....	37
3	PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	42
3.1	CARACTERIZAÇÃO DO CAMPO DE PESQUISA	45
4	ANÁLISE DAS INFORMAÇÕES	51
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS E RECOMENDAÇÕES	65
	REFERÊNCIAS	68
	APÊNDICE A – Planilha de análise documental	75
	APÊNDICE B – Roteiro de entrevista	76

1 INTRODUÇÃO

Tema amplamente discutido na literatura acadêmico-científica, a terceirização é um dos processos mais marcantes nos estudos sobre as transformações do trabalho. Conceitualmente, trata-se de mecanismo de contratação cujo objetivo principal é transferir o desenvolvimento de atividades de natureza acessória – atividades-meio – para outras organizações especializadas na realização dessas atividades. Em que pese serem de difícil enquadramento em alguns casos, entende-se como atividade-meio a atividade periférica, instrumental e de apoio, e entende-se como atividade-fim a atividade diretamente relacionada com a missão institucional e que se encontra no núcleo da dinâmica empresarial.

A terceirização surge como uma atividade eficiente na racionalização de recursos humanos, e é um mecanismo através do qual uma empresa contrata um trabalhador para prestar seus serviços a uma segunda empresa. Desta forma, a contratante usufrui da mão de obra sem criar vínculo com o trabalhador. Infere-se daí que a terceirização estabelece uma relação socioeconômica e jurídica trilateral, distinta da contratação bilateral clássica do modelo empregatício.

Esse fenômeno tem sua origem nos Estados Unidos da América, quando, na Segunda Guerra Mundial, a indústria bélica se preocupou em concentrar sua produção em armamentos e passou a delegar determinadas atividades acessórias a organizações prestadoras de serviços por meio de contratação. Aliada a este fato (pós-fordismo), o modelo clássico de vínculo empregatício sofreu influência da globalização, sendo alterado pela sociedade da informação e pela alta competitividade entre as organizações no mercado (VIEIRA *et al.*, 2006).

Orientada pela corrente de pensamento neoliberal e influenciada pelas tendências tayloristas e toyotistas, sob o argumento de modernização, e para atender às demandas da competição globalizada, a terceirização é iniciada no Brasil com a entrada das empresas multinacionais no país na década de 50, no primeiro processo de industrialização, e os esforços passaram a se concentrar para os objetivos da empresa, concedendo a execução de papéis secundários a terceiros (GUERRA e D'AMATO, 2017).

A possibilidade legal de terceirização da execução de serviços pela Administração Pública no Brasil passou por períodos de reestruturações até a adoção da contratação do trabalho temporário e a possibilidade de terceirização em caráter permanente, sob o discurso de que era necessária a modernização do Estado visando a aproximação entre mercados de trabalho público e privado.

A Lei nº. 8.666 de 1993 já previa a contratação de serviços terceirizados pela

Administração Pública. Entretanto, foi apenas com a chamada Reforma Gerencial de 1995 que a terceirização foi sistematicamente implantada no setor público, modificando o modelo de gestão administrativa do Estado, sob a justificativa de construção de um aparelho forte e eficiente (BRASIL, 1993). Desta forma, o Estado descentralizou a execução de atividades-meio para terceiros. A publicação da Lei nº 9.632/98 extinguiu 79.000 cargos na Administração Federal, o que ampliou a terceirização dessas atividades, em um caminho de consolidação da prática neste setor público.

No caso da Universidade Pública, a ampliação da contratação de pessoal terceirizado ocorreu no contexto da expansão do ensino superior, ocorrida a partir de 2008, através do Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI). O programa pretendia, dentro de cinco anos, alcançar a elevação da taxa de conclusão média na graduação e a relação aluno/professor nos cursos presenciais, a expansão de acesso às Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) e sua interiorização, a abertura de cursos noturnos e profissionalizantes, a diversificação das modalidades de cursos e criação de ações afirmativas assecuratórias de acesso e permanência dos alunos nas IFES (SANTOS, 2014).

O aumento da demanda de contratação de mão de obra terceirizada na Universidade Federal da Bahia (UFBA), especialmente para a área técnica, se deu em razão do REUNI. Uma das repercussões do Programa foi o aumento das demandas acadêmicas e administrativas da instituição, não correspondida, proporcionalmente, pelo aumento do número de servidores técnicos administrativos concursados. A resposta foi, portanto, incrementar a terceirização dos serviços de apoio operacional técnico.

A necessidade de se contratar pessoal pode ser satisfeita desde que esteja alinhada com os requisitos previstos para o procedimento de licitações e contratos. Assim, no âmbito do instrumento legal Contrato, ao se observar aqueles que versam sobre terceirização de apoio operacional técnico e administrativo, constata-se que sua gestão envolve situações de exposição a diversos riscos e enfrentamento de dificuldades, haja vista que, se não forem administrados, podem ocasionar prejuízos, perdas e os custos extraordinários, levando à interrupção da prestação de serviços que, por sua vez, provocará danos ao funcionamento institucional.

Como exemplo dos riscos que se originam na contratação do serviço de mão de obra é possível citar a deficiência no quantitativo de pessoal na Pró-Reitoria de Administração da Universidade Federal da Bahia (PROAD/UFBA), o que torna impraticável a designação de um servidor efetivo apenas para a fiscalização da execução de determinado contrato, dificultando a aferição da quantidade, qualidade, tempo e modo da prestação de serviços. Consequentemente, pode haver gasto de recursos públicos sem que o serviço tenha sido

prestado nos moldes contratados.

Além disso, não existe atualmente na UFBA um sistema informatizado específico para a gestão de contrato, e o que é utilizado - Sistema Integrado de Patrimônio, Administração e Contratos (SIPAC) - não se adequa à complexidade das atividades desenvolvidas. Deste fato, se origina o risco de se perder informações fundamentais aos contratos dada a sua indisponibilidade.

No elenco exemplificativo de riscos originados na esfera da terceirização estão as contratações emergenciais de mão de obra na UFBA, porque decorrem de constante substituição das empresas fornecedoras de serviço continuado de mão de obra, gerando os riscos de ineficiência, e impactam as condições de vantagens financeiras para o ente público. Em situação análoga, figuram as empresas contratadas que encerram suas atividades antes do prazo previsto e, por vezes, sem comunicar aos demais envolvidos, o que gera passivos trabalhistas para a UFBA.

Observa-se, portanto, que a relação pactuada entre contratante e contratada está inserida em ambiente de imprevisibilidades e incertezas, o que torna impossível a listagem de um rol taxativo de condições em torno desta relação. Por consequência, os acordos estão suscetíveis a ocorrências de eventos incertos que causam transtornos inesperados, o que aponta para a necessidade de adoção de procedimentos que auxiliem a identificação dos principais riscos aos quais os contratos estão vulneráveis.

Para o Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC), entende-se por risco um evento futuro identificado, que envolve a quantificação e a qualificação da incerteza, referente às chances de perdas e oportunidades de ganhos pelos indivíduos ou organizações (INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA, 2007). Estes riscos podem ser evitados, controlados e observados.

No entanto, os parâmetros legais estabelecidos e os manuais de órgãos consultivos e de controle nem sempre são suficientes para estabelecer maior conformidade entre os contratos administrativos, os princípios da Administração Pública e os objetivos institucionais, o que torna a gestão desses contratos bastante complexa. Ainda que obedecida a Lei de Licitações, esta pode eventualmente sujeitar o ente público a contratar empresas com estrutura inadequada ou insuficiente, influenciando negativamente na qualidade da prestação dos serviços. Ademais, a citada lei contém lacunas que podem provocar confusões durante a execução contratual, dando margem a interpretações que possam levar as partes envolvidas a buscarem benefícios unilaterais, promovendo uma fuga do resultado pretendido.

Surge deste contexto a necessidade da adoção de um gerenciamento de riscos sistemático,

que é o processo contínuo através do qual se identifica, avalia, administra e controla potenciais eventos ou situações, a fim de se garantir o alcance dos objetivos da organização. O gerenciamento de riscos é, portanto, imprescindível na fase do planejamento da contratação e seleção do fornecedor, bem como na fase de gestão dos contratos de terceirização, reduzindo-se os impactos da sua execução, tendo-se em vista a proporção representada por este tipo de mão de obra na instituição. O próprio conceito de gestão de risco, inclusive, nada mais é do que uma abordagem para o alcance de resultados de maneira eficaz (BRASIL, 2012).

Destarte, a adoção de uma ferramenta de avaliação de riscos como forma sistemática de gerenciamento de riscos possibilita a visualização destes de forma facilitada e esquematizada sinteticamente, melhorando a eficácia e eficiência operacional e trazendo consigo numerosos benefícios, tais quais a melhoria de controle dos eventos geradores de riscos em geral, a antecipação da identificação de oportunidades e ameaças, o alcance dos objetivos e a prevenção das perdas e incidentes geradores dos riscos, entre outros (UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ, 2017).

É importante enfatizar que a imposição de se gerenciar riscos nos contratos de terceirização de mão de obra somente ocorreu com a Instrução Normativa nº 05 de 26 de maio de 2017, regulamentadora das atividades de gestão e fiscalização da execução de contratos de terceirização, que trouxe em seu texto a necessidade de se materializar o gerenciamento de riscos em um documento denominado Mapa de Riscos (BRASIL, 2017a).

À PROAD cabe as funções de gestão administrativa, gestão dos serviços de segurança, arquivos e documentação, contabilidade e finanças na UFBA. Compete-lhe, pela Coordenação de Gestão Administrativa, através do Núcleo de Contratos Administrativos, elaborar e analisar os contratos administrativos da Universidade e acompanhar sua tramitação, efetuar controle das cláusulas contratuais, inclusive prazos de vigências, e advertir e penalizar empresas contratadas em caso de descumprimento de cláusula contratual. Desta forma, os Contratos de Terceirização de Serviços de Apoio Operacional Técnico estão sob sua gestão.

Constatou-se, entretanto, através de pesquisa exploratória, que a gestão de contratos é feita de forma pouco sistematizada, e inexistente na PROAD/UFBA a adoção de matriz de avaliação de riscos, dificultando o controle dos eventos capazes de afetar os objetivos contratuais, os processos de trabalho e a utilização otimizada dos recursos na prestação do serviço público.

A matriz qualitativa de risco é uma ferramenta visual de avaliação, presente em sistemas de gerenciamento de riscos, e importante por trazer em si a possibilidade simplificada de elaboração e gestão. Permite aos gestores identificar e efetuar a análise qualitativa dos riscos

para determinar os prioritários, que podem afetar o alcance dos objetivos do processo da unidade e, conseqüentemente, os objetivos estratégicos de uma organização (BRASIL, 2017b). A não utilização de uma matriz torna a UFBA ainda mais suscetível a enfrentar os riscos na gestão de contratos que estão sob a sua responsabilidade.

A motivação pessoal para a realização desta pesquisa surge do fato de a pesquisadora atuar profissionalmente na área de gestão de contratos e ter experimentado, na prática, o quanto tal gestão fica fragilizada e tem pouca efetividade quando é realizada de maneira pouco sistematizada, com base nos preceitos legais e numa matriz de riscos. Diante do exposto, este estudo tem como objeto um tipo de contrato de terceirização firmado pela UFBA no período de 2013 a 2017, a saber, os Contratos de Apoio Operacional Técnico à Gestão de Contratos Administrativos.

Pretende-se responder à seguinte pergunta: quais são os principais riscos existentes, e suas origens, nos Contratos de Apoio Operacional Técnico à Gestão de Contratos Administrativos realizados de 2013 a 2017 na PROAD/UFBA?

Os pressupostos inicialmente levantados são os seguintes:

- a) os principais riscos são do tipo administrativo, e se originam internamente;
- b) os riscos do tipo jurídico, e são consequência dos riscos administrativos;
- c) é necessário mapear os riscos para se conhecer o tipo predominante e suas origens.

O objetivo geral deste trabalho é investigar os principais riscos presentes nos Contratos de Serviço Continuado de Apoio Operacional Técnico à Gestão de Contratos Administrativos da PROAD/UFBA, classificando-os como administrativos e/ou jurídicos, internos ou externos, considerando para tanto as características do contrato e as ocorrências de irregularidades contratuais registradas que expõem a UFBA a vulnerabilidades. Para que o objetivo geral da pesquisa fosse alcançado, os seguintes objetivos específicos foram elaborados:

- a) discutir os principais riscos contidos na Gestão de Contratos de Apoio Operacional Técnico;
- b) identificar irregularidades contratuais e os tipos de riscos que estas geram para a gestão administrativa da UFBA;
- c) analisar a gestão de risco na UFBA a partir dos Relatórios de Gestão da Pró-Reitoria de Planejamento e Orçamento (PROPLAN)/UFBA referentes aos anos 2013, 2014, 2015, 2016 e 2017;
- d) propor uma matriz qualitativa de análise de risco.

Pretendeu-se, com esta pesquisa, uma aproximação do tema gestão de risco em contratos administrativos na PROAD/UFBA, com a intenção de conhecê-lo e, posteriormente, descrever o fenômeno e como ele ocorre nesta unidade institucional.

Existe robusto número de documentos encontrados no Brasil sobre gestão de risco organizacionais e sua importância. Os trabalhos estão, contudo, majoritariamente centrados em manuais de gestão de risco aplicáveis aos entes da Administração Pública, como foram os casos da Universidade Federal do Ceará, que elaborou um sistema de gestão de risco para aquisições (UFC, 2017), e do mapa de riscos sugerido para a aplicação na gestão de contratos pelo Instituto Federal de Alagoas (BRASIL, 2018a). A Controladoria Geral da União, por sua vez, publicou um documento sobre metodologia de gestão de risco, no qual apresenta seus fundamentos e estrutura, objetivando orientar suas unidades a implementá-la (BRASIL, 2018b).

Justifica-se o presente trabalho, portanto, pela necessidade de aprofundamento da discussão sobre gestão de risco em contratos de terceirização na administração pública, especialmente no atual momento, em que este tema passou a ser uma exigência dos órgãos de controle externos. A partir da inferência sobre o parco número de pesquisas científicas focadas na gestão de risco em procedimentos operacionais na gestão de contratos de Pessoal de Apoio Técnico Administrativo nas Universidades Federais, pretende-se também contribuir para o desenvolvimento de pesquisa na área.

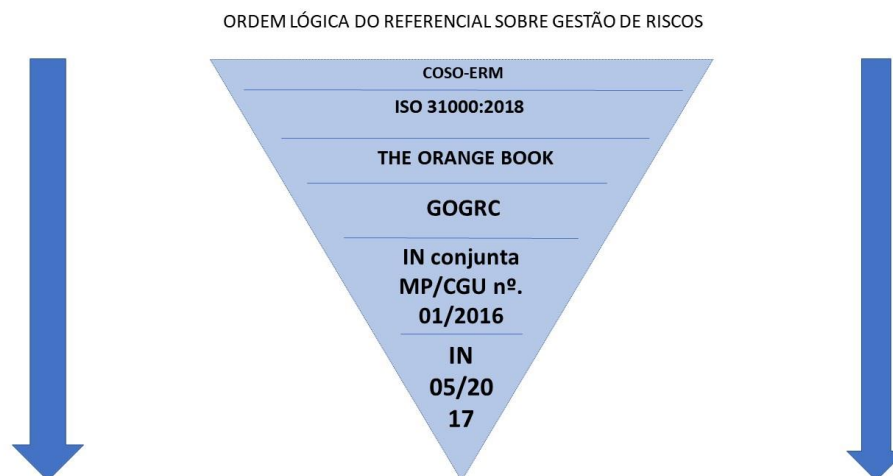
Acerca da gestão de risco em contratos administrativos na UFBA, o estudo é justificado pela verificação, através de pesquisa exploratória no repositório institucional, de que há limitação de produção científica sobre o tema. Para a UFBA, esta pesquisa é importante pela potencial ajuda no aprimoramento da sistematização do gerenciamento de riscos e, conseqüentemente, para reduzir os impactos sofridos pela instituição do ponto de vista operacional, financeiro e jurídico.

Esta dissertação está estruturada em cinco capítulos, incluindo a Introdução, na qual constam os elementos balizadores do estudo. No segundo capítulo, são apresentados os principais fundamentos teóricos sobre gestão de risco. No terceiro, são abordados os procedimentos metodológicos utilizados para o desenvolvimento da pesquisa. No capítulo subsequente, são apresentadas e analisadas as informações obtidas na pesquisa documental e nas entrevistas, bem como discutidos os resultados encontrados. No último capítulo, são apresentadas as considerações finais e as limitações da pesquisa realizada.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

Para um entendimento de gestão de risco, serão discutidas neste trabalho algumas referências utilizadas nas esferas negociais privadas e na administração pública. Estão expostos parâmetros técnicos e legais, em ordem, dos mais genéricos aos mais específicos para a pesquisa, nomeadamente: abordagem COSO-ERM, ABNT ISO 31000:2018, *The Orange Book*, Instrução Normativa Conjunta MP/CGU nº. 01/2016, Guia de Orientação para o Gerenciamento de Riscos Corporativos (GOGRC), além de discussões de outros autores acerca desses parâmetros, como pode ser observado na figura 1.

Figura 1 - Ordem lógica do referencial teórico



Fonte: elaborado pela autora.

Em sequência, para a compreensão da importância da gestão de risco em contratos de terceirização na UFBA, este referencial teórico trata dos conceitos de terceirização de mão de obra em geral, na administração pública, e na UFBA, e traz discussões sobre os principais fatores que emergem destes contratos e geram riscos para a Universidade.

2.1 RISCO

Para se entender gestão de risco, pressupõe-se a compreensão e delimitação do seu objeto. Neste capítulo, estão apresentados aspectos teóricos do risco, alguns de seus conceitos,

as principais abordagens sobre a sua gestão, sua aplicação na administração pública, além de exemplos de como classificá-los.

O risco é considerado por parte da literatura como uma segunda realidade que transcorre oculta sob a realidade produzida pelo agir dos indivíduos ou dos sistemas, rompendo a ordem do que se pretendia realizar com segurança e de forma racional. À segurança se atribui um valor positivo por manter o estado de conservação das condições do agir. Ao risco, entretanto, é atribuído um valor negativo, por romper essa segurança. Por esta razão, deve ser evitado e mitigado através de medidas preventivas (DE GIORGI, 2008).

O Guia de Orientação para o Gerenciamento de Riscos define riscos como eventos ou condições incertas, que caso ocorram, podem gerar impactos negativos (ameaças) ou positivos (oportunidades) nos objetivos de programas, projetos ou serviços a serem entregues à sociedade, apontando ainda que o risco é algo inerente à toda atividade humana (BRASIL, 2013).

Temas como sustentabilidade, corrupção, fraude, abusos, ética e reputação são enfrentados no cotidiano das organizações, e trazem em seu bojo a noção de risco, cujo gerenciamento é imprescindível para que as organizações criem valor, realizem objetivos sociais, ambientais, orçamentários, financeiros, entre outros, e tenham garantida a longevidade (IBGC, 2007).

Utilizada majoritariamente em contexto desfavorável e de desvantagem, a palavra risco pode, entretanto, denotar, além do sentido negativo, um sentido positivo. Neste caso, faz-se referência à oportunidade que emerge de um evento futuro incerto. Em se tratando do contexto corporativo, entende-se por risco como sendo um evento futuro identificado, que envolve a quantificação e a qualificação da incerteza, referente às chances de perdas e oportunidades de ganhos pelos indivíduos ou organizações.

Por ser o risco inerente a qualquer atividade, o seu gerenciamento desempenha papel primordial para a existência das organizações. Essas possibilidades de perdas e ganhos podem ter causas de natureza externa (ambiente competitivo, regulatório, financeiro) ou de natureza interna (diferencial tecnológico, controles, capacitações, conduta) e se originam a partir do contexto em que determinada organização atua (IBGC, 2007).

O Glossário de Termos do Controle Externo publicado pelo Tribunal de Contas da União (TCU) concebe o risco como a possibilidade de algo acontecer e ter um impacto nos objetivos de organizações, programas ou atividades governamentais, sendo medido em termos de consequências e probabilidades (BRASIL, 2012). O evento de risco o torna real, trazendo consequência negativa para o alcance dos objetivos institucionais. Os termos evento de risco e

risco serão, portanto, tratados como sinônimos.

Como visto, o risco é inerente a qualquer atividade humana ou organizacional. Ressalta-se, entretanto, que sempre existirão riscos desconhecidos pela organização. Embora a palavra risco invoque frequentemente sensações de ameaça e crie medo e ansiedade em algum nível, em razão deste ser desconhecido e incerto, no mundo dos negócios não se pode simplesmente esperar que os riscos não aconteçam. Ao contrário, faz-se necessária a adoção de planos de contingência e o precoce gerenciamento de riscos, partindo-se do pensamento de que o risco é parte dos negócios e não deve ser temido, mas sim compreendido e gerenciado através do uso de uma abordagem métrica e sistemática no contexto de controle e governança interno.

O recente conceito de gestão de risco organizacional surge de uma realidade dentro das organizações privadas, a partir do estabelecimento da governança corporativa, cujos controles internos são os métodos utilizados para resguardar uma empresa de eventuais ocorrências nas suas atividades negociais. Pode-se conceituar governança corporativa como sendo um sistema de direção, monitoramento e incentivo das empresas, pelo qual os órgãos e os poderes são organizados (IBGC, 2007; AZEVEDO *et al.*, 2017).

Sobre a governança, no setor privado, seu desenvolvimento no ambiente corporativo se deu ao longo do século XX, principalmente em razão das transformações das formas de propriedade, em um contexto em que a maior preocupação das empresas se tornou a garantia das formas de controle pelos seus acionistas sobre o desempenho e as decisões. Em cenário mais recente, após casos de grandes falências, a perseguição das boas práticas de governança corporativa se intensificou (CAVALCANTE e PIRES, 2018).

No setor público, o conceito de governança está associado à complexificação dos problemas, suas soluções e à percepção de desempenho e responsabilização. Consonante com Ribeiro e Valadares (2017), entende-se por governança, formalmente inserida na Administração Pública com o princípio da eficiência pela Emenda Constitucional nº 19/98, os processos pelos quais se garante que o bem comum prevaleça sobre os interesses de pessoas ou grupos exclusivos.

Em breve histórico acerca das publicações sobre a gestão sistemática de risco, de acordo com o referencial básico de gestão de risco (BRASIL, 2018c), destacam-se as seguintes obras: *Risk, Uncertainty and Profit*, publicada por Frank Knight em 1921, que estabeleceu conceitos e princípios; o artigo *The Risk Management Revolution*, publicado pela revista *Fortune* em 1975, que tratou do tema sob o enfoque corporativo; o documento COSO I, publicado em 1992, que consolidou a ideia de gestão de risco corporativo aliada às boas práticas de gestão e controle interno; o *The Orange Book*, publicado em 2001 pela Coroa Britânica; o documento COSO II,

publicado em 2004; a primeira ISO:31000, publicada em 2009, que apresenta o modelo padrão internacional de gestão e avaliação de risco, e que teve lançada uma versão revisada em 2018.

A gestão de risco, dentro de uma organização, deve levar em consideração o ambiente em que ocorre. Para que aconteça, alguns dos processos que devem estar definidos são a política interna de gestão de risco, o gerenciamento de risco setorial alinhado com o sistema de governança, os papéis e responsabilidades em todos os níveis hierárquicos, a estrutura e os recursos destinados ao processo e as normas orientadoras. Neste contexto interno, deve haver, entre o sistema de governança e a política de gestão de risco estabelecidos, uma total aderência, uma vez que é esta última que determina quais são os valores organizacionais (BRASIL, 2013).

Sobre o contexto externo, há uma interdependência entre organizações (governamentais ou não), economia, política e legislação. Neste macro ambiente, nem sempre uma organização terá controle sobre os fatores geradores de riscos, porém pode desenvolver planos de contingência para a garantia de que o serviço será entregue nas melhores condições, dentro do possível.

Os controles internos são os métodos de governança pelos quais uma empresa se resguarda de eventuais problemas nas atividades de seus negócios, e a gestão de risco, por sua vez, faz parte da estratégia de governança de grande importância para as organizações públicas. Pode ser aplicada a diferentes contextos organizacionais, dos níveis estratégicos aos operacionais, em instituições privadas, organização sem fins lucrativos ou entidades do setor público.

Para Azevedo *et al.* (2017), a gestão de risco corporativo é inerente a qualquer atividade e fundamental para o desenvolvimento das organizações. Consiste em um conjunto de atividades que buscam identificar, analisar, avaliar, tratar e monitorar riscos, conferindo uma margem de segurança na persecução dos objetivos organizacionais. É importante que essas atividades sejam coordenadas entre si e que sigam abordagens padrões de modelos reconhecidos, de modo a evitar que a organização seja aparelhada com instrumentos burocráticos descoordenados e que dão a falsa impressão de que existe um sistema de gestão de risco, mas que, na verdade, não obtêm os benefícios que dela se espera (BRASIL, 2018c).

O processo de implantação e aprimoramento da gestão de risco em uma organização ocorre com a adoção de uma abordagem sistêmica e consistente, em um processo de aprendizagem e amadurecimento da consciência sobre a importância de se gerenciar riscos, e se desenvolve com o aporte de práticas e estruturas necessárias atingindo, a partir daí, o seu ponto máximo.

Falar do gerenciamento de riscos e suas principais abordagens torna necessário o

estabelecimento da diferença entre os termos gerenciamento de riscos e gestão de risco. O termo em inglês *management* se traduz para a língua portuguesa, no Brasil, como gerenciamento, gestão e administração, sem fazer distinção entre eles, e induzindo à compreensão de que não há, então, diferenciação entre os significados. Embora as principais abordagens ora tragam o termo gerenciamento, ora tragam o termo gestão, neste trabalho entende-se que o termo gestão de risco se refere ao sistema maior em que está inserido o gerenciamento de riscos, uma vez que este último tem por objeto a consideração de risco delimitado e determinado, enquanto a gestão se trata do sistema organizacional. Em outras palavras, o gerenciamento de riscos será considerado dentro de um setor de uma organização inteira que adota a gestão de risco como política interna.

No Brasil, a implementação da gestão de risco aconteceu inicialmente como ferramenta adotada na esfera privada dos negócios. O marco regulatório no âmbito do Poder Executivo Federal é a recente Instrução Normativa Conjunta MP/CGU nº 01 de 10 de maio de 2016 (BRASIL, 2016a).

Segundo o Guia de Orientação para o Gerenciamento de Riscos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), quando não gerenciados adequadamente, os riscos ameaçam o atingimento dos propósitos e objetivos das organizações, o cumprimento dos prazos, o controle dos custos e da qualidade de um programa, projeto ou entrega de serviços aos cidadãos (BRASIL, 2013). Por esta razão, um bom gerenciamento de riscos pode melhorar a chance de entregar os serviços no prazo, custo e qualidades esperados, reduzir crises e conferir uma maior transparência aos atos da administração.

Importa destacar que os parâmetros técnicos e legais deste estudo são complementares entre si, sendo que alguns trazem conceitos que servem de referência para a elaboração e arquitetura de outros instrumentos, guias e normas dentro de seus sistemas internos. Tais instrumentos contêm conceitos básicos, princípios, objetivos, operacionalização e definição de competências para a gestão de risco.

Uma das principais abordagens sobre gestão de risco, o *Enterprise Risk Management – Integrated Framework* (COSO-ERM ou COSO II), publicado pelo *Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission* (COSO) em 2004, é um documento de referência para gestão de risco corporativos e organizacionais (VELOSO, 2017). Segundo esta abordagem, riscos podem ser definidos como potencial ocorrência de eventos que geram impactos negativos ou positivos, que podem desconstituir um valor existente ou representar oportunidades que apoiam a criação ou preservação de valor. Partindo-se, então, da premissa de que as organizações enfrentam incertezas, e de que incertezas geram riscos e oportunidades,

o gerenciamento de riscos surge como um mecanismo para possibilitar a eficaz administração dessas incertezas, a fim de se melhorar a capacidade de agregar valor à organização (COMMITTEE OF SPONSORING ORGANIZATIONS OF THE TREADWAY COMMISSION, 2007).

O gerenciamento de riscos orientado pelo COSO-ERM se estrutura na busca do alinhamento com os objetivos de uma instituição, e os classifica em estratégicos, operacionais, de comunicação e de conformidade (COSO, 2007). Estas categorias de objetivos podem se inter-relacionar, fazendo com que o objetivo possa ser classificado em mais de uma categoria.

A abordagem COSO-ERM entende o gerenciamento como sendo um processo multidirecional e interativo, dividindo-o em oito componentes que influenciam uns aos outros, além de se relacionarem com os quatro objetivos acima descritos (COSO, 2007). São os componentes:

- a) ambiente interno, que dá o tom da organização, fornece base dos riscos abordados, a filosofia do gerenciamento de riscos, o apetite ao risco, a integridade e os valores éticos;
- b) fixação de objetivos, que configura o estabelecimento de objetivos pela administração alinhados com a missão da organização;
- c) identificação de eventos em internos e externos;
- d) avaliação de riscos, que considera a probabilidade e impacto do risco;
- e) resposta a risco, em que a administração evita, aceita, reduz ou compartilha o risco;
- f) atividades de controle, que estabelece de políticas e procedimentos de controle visando a eficácia das respostas a risco;
- g) informações e comunicações, que consiste na identificação, colheita e comunicação das informações relevantes, em todos os níveis da organização;
- h) monitoramento da integridade da gestão de risco, que se dá através de gerenciamento e avaliações contínuos.

O relacionamento direto entre objetivos e componentes ocorre na medida em que a organização se utiliza dos componentes do gerenciamento de riscos como meio necessário para alcançar os seus objetivos. A representação desse relacionamento é dada pelo cubo de uma matriz, apresentado na figura 2.

Figura 2 – Cubo do COSO



Fonte: COSO, 2007.

O modelo COSO-ERM de 2004 passou por uma atualização no ano de 2017, para aperfeiçoar a percepção sobre o gerenciamento de novos riscos corporativos que surgiram no decurso do tempo, apresentando outra complexidade. A versão atualizada, cujo título é *Enterprise Risk Management – Integrating with Strategy and Performance* (Gerenciamento de Riscos Corporativos – Integrado com Estratégia e Performance), visou alinhar o gerenciamento de riscos à formulação das estratégias organizacionais e melhora da performance (COSO, 2007).

A adoção internacional da gestão de risco *International Organization for Standardization*, foi incorporada pela Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT) na ISO 31000:2018. É uma espécie de linguagem universal sobre gestão de risco, aplicáveis nas especificidades de cada organização e entidades governamentais.

A NBR ISO 31000:2018, que foi publicada em 28 de maio de 2018, cancelou e substituiu a NBR 31000:2009, largamente utilizada até então, e fornece diretrizes personalizáveis para gerenciar riscos enfrentados pelas organizações. De acordo com a própria norma, é um documento que pode ser aplicado a qualquer nível de atividade, incluindo a tomada de decisão em todos os níveis (ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS, 2018). Traz as definições de risco, gestão de risco, parte interessada ou *stakeholder*, fonte de risco, evento, consequência, probabilidade e controle, demonstradas no quadro 1.

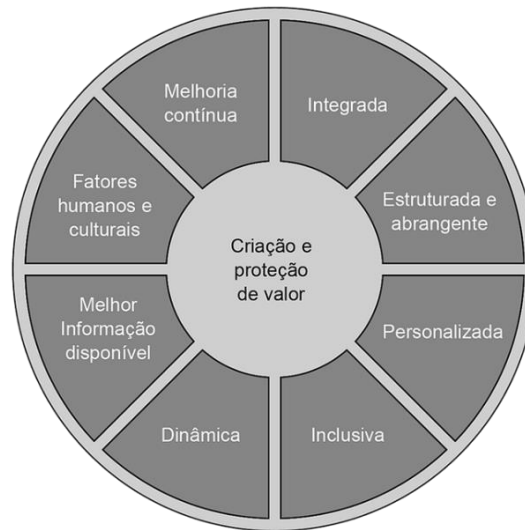
Quadro 1- Definições da ISO 31000:2018

Termos e definições da ISO 31000:2018	
RISCO	Efeito da incerteza nos objetivos.
GESTÃO DE RISCO	Atividades coordenadas para dirigir e controlar uma organização no que se refere a riscos.
PARTE INTERESSADA	Pessoa ou organização que pode afetar, ser afetada ou perceber-se afetada por uma decisão ou atividade.
FONTE DE RISCO	Elemento que tem o potencial para dar origem ao risco.
EVENTO	Ocorrência ou mudança em um conjunto específico de circunstâncias.
CONSEQUÊNCIA	Resultado de um evento que afeta os objetivos.
PROBABILIDADE	Chance de algo acontecer.
CONTROLE	Medida que mantém e/ou modifica o risco.

Fonte: elaborado pela autora a partir da NBR ISO 31000:2018 (ABNT, 2018).

Para a NBR ISO 31000:2018, o propósito da gestão de risco é a criação e proteção de valor (ABNT, 2018). A comunicação e explicação da intenção e propósito desse valor são orientados por oito princípios, que são a base para gerenciar riscos de forma eficaz e eficiente, como pode ser visto na figura 3.

Figura 3 – Criação e proteção de valor



Fonte: ABNT, 2018.

Assim, gestão de risco deve ser: integrada, buscando envolver todas as atividades organizacionais; estruturada e abrangente, para a obtenção de resultados consistentes e comparáveis; personalizada e proporcional aos contextos externo e interno da organização, relacionados aos seus objetivos; inclusiva, possibilitando que os conhecimentos, pontos de vista e percepções das partes interessadas sejam considerados, para uma melhor conscientização e fundamentação; dinâmica, ao se antecipar, detectar, reconhecer e responder às mudanças de contextos e eventos. A gestão de risco deve, ainda, buscar a melhor informação disponível, oportuna e clara para as partes interessadas, os fatores humanos e culturais que influenciam significativamente todos os aspectos, em cada nível e estágio, e a melhoria contínua por meio do aprendizado e experiências.

O *Management of Risks: a Strategic Overview* é um documento sobre gerenciamento de riscos publicado pelo Governo do Reino Unido e conhecido como *The Orange Book*. O documento tem por objetivo fornecer uma introdução às considerações que se aplicam na gestão de risco, aplicáveis aos mais variados níveis, desde o desenvolvimento de uma política de risco estratégica para toda a organização até a gestão de um projeto ou operação em particular, conforme pode ser observado no esquema proposto no quadro 2.

Quadro 2 - Uso do *The Orange Book*

SUGESTÃO DE USO DO <i>THE ORANGE BOOK</i>
Como guia introdutório a quem é novato ao gerenciamento de riscos e àqueles encarregados de fornecer treinamento sobre este assunto em suas organizações;
Aos que têm a preocupação com a revisão dos programas de gerenciamento de riscos;
À equipe sênior de liderança indispensável à criação de uma cultura apropriada em que o gerenciamento de riscos possa ser efetivo;
Como suporte prático para equipe operacional que gerencia os riscos diários;
Aos que possuem experiência em gerenciamento de risco;
Para uso em níveis estratégico, de programação ou operacional.

Fonte: elaborado pela autora a partir do *The Orange Book* (HM TREASURY, 2004).

O documento *The Orange Book* define risco como a incerteza de consequência positiva ou negativa de ações e eventos, considerando-o inevitável e, por isto, apontando que toda organização deve agir para gerenciá-lo, de forma que se determine o nível de tolerância. O montante de risco considerado tolerável e justificável é o apetite ao risco (HM TREASURY, 2004).

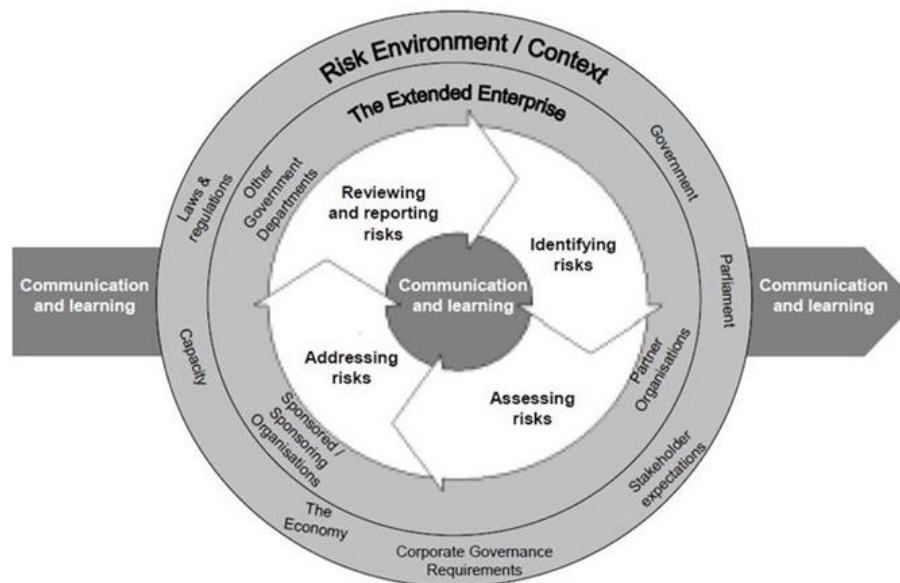
De acordo com o documento, a resposta a risco dentro da organização é chamada de Controle Interno e envolve, isolada ou simultaneamente: tolerância a riscos; tratamento do risco de forma a reduzi-lo a nível aceitável ou a obter vantagem quando a incerteza oferecer uma oportunidade; transferência de risco; encerramento da atividade que origina o risco (HM TREASURY, 2004).

De acordo com o *The Orange Book*, o risco remanescente após o exercício de controle interno é denominado risco residual, que deve estar dentro do apetite ao risco. Os autores ressaltam que o guia não se trata de um manual de instruções detalhadas sobre como gerenciar risco, mas que o objetivo é simplesmente chamar atenção às questões envolvidas e oferecer diretrizes gerais para ajudar o leitor a abordá-las em sua organização, além de estabelecer princípios do gerenciamento de risco (HM TREASURY, 2004).

Assim, o Modelo de Gerenciamento de Risco trazido pelo *The Orange Book* não é um processo linear, mas sim um equilíbrio de vários elementos entrelaçados que interagem entre si e que precisam estar balanceados uns com os outros para que a gestão de risco seja eficaz. O modelo, apresentado na figura 4, apesar de separar, para fins ilustrativos, o processo central de

gerenciamento de risco em elementos de identificação, avaliação, tratamento e revisão, não afasta o fato de que esses elementos se misturam e fazem parte de um contexto. Ademais, para que o modelo funcione, o apetite ao risco deve estar definido (HM TREASURY, 2004).

Figura 4 - Modelo de gestão de risco



Fonte: HM TREASURY, 2004.

Em relação ao elemento central, *Identifying risks* (Identificação de riscos), o documento informa que este ocorre duas fases distintas: a identificação inicial de risco (para a organização que não o tenha feito de forma estruturada) e a identificação contínua de risco, necessária para conhecer novos riscos, mudanças em riscos existentes ou riscos que perdem a relevância para a organização (HM TREASURY, 2004).

Para o elemento *Assessing risks* (Avaliação de risco), são importantes os seguintes princípios: certificação de que há um processo estrutural em que se considera a probabilidade e impacto para cada risco; registro da avaliação de risco de forma que se facilite o monitoramento; e a identificação das prioridades sobre o risco (HM TREASURY, 2004).

O alcance de um gerenciamento de risco efetivo perpassa o elemento central *Addressing risks* (Tratamento de risco), cuja chave é o conceito de apetite ao risco, que pode ser vista como ameaça ou oportunidade. O propósito desse elemento é transformar a incerteza em benefício à organização, minimizando-se as ameaças e obtendo-se vantagem das oportunidades. As cinco

ações possíveis para o tratamento de risco, segundo entendimento do *The Orange Book* são: tolerar, tratar, transferir, encerrar (o encerramento de determinada atividade é bastante limitado no setor público quando comparado ao privado) e aproveitar a oportunidade, não sendo esta última ação entendida como alternativa às ações anteriores, mas como opção a ser sempre considerada na tolerância, tratamento ou transferência do risco (HM TREASURY, 2004).

O último elemento central, *Reviewing and reporting risks* (Revisão e relato dos riscos), se faz necessário por dois motivos: para monitorar se o perfil de risco está mudando e para garantir que o gerenciamento de risco é eficaz e identificar outras ações necessárias (HM TREASURY, 2004).

Neste modelo, a etapa comunicação e aprendizagem, que ocorre durante todo o processo de gerenciamento de risco, é importante porque a comunicação assegura que todos entendam a estratégia de risco da organização, quais são as prioridades de risco e como suas responsabilidades na organização se encaixam nessa estrutura. Há necessidade de garantir que os aprendizados sejam comunicados a quem deles possam se beneficiar, e de se assegurar que cada nível do gerenciamento tenha informações que lhes permitam planejar ações a respeito de riscos residuais inaceitáveis.

Os demais elementos, não-centrais, do modelo *The Orange Book* são *The extended enterprise* (A empresa inteira) e *Risk environment/context* (Ambiente de risco/contexto). O primeiro se refere aos riscos aumentados pelas interdependências existentes entre as organizações. O segundo se refere aos fatores que geram riscos cujo controle não pode ser feito diretamente ou que podem reduzir a forma permitida à organização para aceitar ou tratar riscos (HM TREASURY, 2004).

No âmbito brasileiro, um dos marcos regulatórios sobre a gestão de risco no âmbito do Poder Executivo Federal foi a publicação da Instrução Normativa Conjunta MP/CGU nº 01/2016, que dispõe sobre medidas a serem adotadas para a sistematização de práticas relacionadas à controles internos, gestão de risco e governança. Define-se gerenciamento de riscos, de acordo com a instrução normativa, como sendo o processo através do qual se identifica, avalia, administra e controla potenciais eventos ou situações, a fim de se garantir o alcance dos objetivos da organização (BRASIL, 2016a). As definições sobre riscos trazidas pela IN MP/CGU nº 01/2016 podem ser vistas no quadro 3.

Quadro 3 - Conceitos da IN 01/2016

CONCEITOS DA IN CONJUNTA MP/CGU Nº 01/2016
<p>MENSURAÇÃO DE RISCO, pela qual se estima a importância de um risco e se calcula da probabilidade e impacto de sua ocorrência;</p> <p>POLÍTICA DE GESTÃO DE RISCO: declaração das intenções e diretrizes gerais de uma organização relacionadas à gestão de risco;</p> <p>RISCO: possibilidade de ocorrência de um evento que venha a ter impacto no cumprimento dos objetivos;</p> <p>RISCO INERENTE: risco a que uma organização está exposta sem considerar quaisquer ações gerenciais que possam reduzir a probabilidade de sua ocorrência ou seu impacto;</p> <p>RISCO RESIDUAL: risco a que uma organização está exposta após a implementação de ações gerenciais para o tratamento do risco.</p>

Fonte: elaborado pela autora a partir da IN MP/CGU nº 01/2016 (BRASIL, 2016a).

Para a IN MP/CGU nº 01/2016, a identificação, a avaliação e o gerenciamento de riscos que possam impactar a consecução dos objetivos estabelecidos pelo Poder Público são a base para a implementação, mantimento, monitoramento e revisão dos controles internos da gestão dos órgãos e das entidades do Poder Executivo Federal. Desta forma, deve ser mitigada a probabilidade de ocorrência dos riscos decorrentes de eventos internos e externos que atrapalhem a consecução dos objetivos organizacionais (BRASIL, 2016a).

Tomando como um dos seus princípios de controles internos o mapeamento das vulnerabilidades e identificação dos riscos a serem geridos, é importante ressaltar que a IN Conjunta MP/CGU nº 01/2016 determina que as entidades devem assegurar que os componentes do gerenciamento de riscos sejam aplicados a todos os níveis, unidades e dependências da organização pública, dentro de uma estrutura organizacional em que as responsabilidades e delegações de autoridade estejam claramente atribuídas, em que haja segregação de funções (autorização, execução, registro e controle) e na qual a avaliação de riscos seja um processo permanente com determinação de resposta aos riscos (BRASIL, 2016a).

Outrossim, importa destacar, dentre os princípios da Gestão de Risco trazidos pela IN Conjunta MP/CGU nº 01/2016, a utilização do mapeamento de riscos como apoio à tomada de decisão e a utilização da gestão de risco para a melhoria contínua dos processos organizacionais,

assegurando acesso tempestivo tanto às informações quanto aos riscos, que deverão ser reduzidos a níveis aceitáveis (BRASIL, 2016a)

Uma novidade da Instrução Normativa em comento, que vai ao encontro de um dos objetivos específicos desta pesquisa, é a necessidade de se dividir os riscos já mapeados e avaliados em tipologias, descritas no quadro 4.

Quadro 4 - Tipos de riscos

TIPOLOGIAS DE RISCOS DA IN MP/CGU Nº 01/2016	DEFINIÇÃO DO EVENTO
OPERACIONAIS	Falhas, deficiência ou inadequação de processos internos, pessoas, infraestrutura e sistemas que comprometem as atividades da organização.
REPUTAÇÃO	Comprometem a confiança da sociedade em geral em relação à capacidade do órgão ou da entidade em cumprir sua missão institucional.
LEGAIS	Alterações legislativas ou normativas que comprometem as atividades da organização .
FINANCEIROS/ ORÇAMENTÁRIOS	Comprometem a capacidade da organização de contar com os recursos orçamentários e financeiros necessários à realização de suas atividades ou comprometem a própria execução orçamentária.

FONTE: elaborado pela autora a partir da IN MP/CGU nº 01/2016 (BRASIL, 2016a).

A responsabilidade pelo estabelecimento da estrutura do gerenciamento de riscos é atribuída pela IN ao dirigente máximo da organização, sendo que o agente responsável pelo gerenciamento de determinado risco deve ser o gestor com alçada suficiente para acompanhar e orientar o mapeamento, a avaliação e mitigação do risco (BRASIL, 2016a).

Após a análise de todas as abordagens citadas neste referencial teórico, nota-se que muitas apresentam etapas de gerenciamento de risco em comum, algumas fornecendo mais detalhamento na descrição destas etapas. Entretanto, é possível observar que aquelas abordagens que não expõem esse detalhamento o fazem de forma implícita, conforme se

depreende do exposto na figura 5, que estabelece um comparativo elaborado por Veloso (2017).

Figura 5 - 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	✓	✓	✓

Fonte: VELOSO, 2017, p 49.

Quanto à classificação de riscos, inexistente alguma abordagem que seja consensual, taxativa e exaustiva e que se aplique a todas as organizações, devendo ser desenvolvida de acordo com as características particulares de cada uma destas.

Desenhar uma matriz que considere a origem dos eventos geradores, a natureza e tipificação dos riscos é uma das formas de se categorizar riscos. O Guia de Orientação para o Gerenciamento de Riscos Corporativos (GOGRC) do IBGC considerou interessante categorizar/classificar os riscos através de uma matriz que contém a origem dos eventos, a natureza dos riscos e uma tipificação dos mesmos, como pode ser observado na figura 6.

Figura 6 - Matriz de classificação de riscos

		Tipos	Natureza dos Riscos		
			Estratégico	Operacional	Financeiro
origem dos eventos	Externo	Macroeconômico			
		Ambiental			
		Social			
		Tecnológico			
		Legal			
	Interno	Financeiro			
		Ambiental			
		Social			
		Tecnológico			
		Conformidade			

Fonte: IBGC, 2007, p. 17.

A partir da matriz apresentada acima, observa-se a importância dada tanto à classificação quanto à origem dos eventos que desencadeiam riscos, dividindo-os em riscos internos e riscos externos. Nesta classificação, riscos externos são ocorrências associadas ao ambiente macroeconômico, político, social, natural ou setorial em que está inserida a organização. Exemplos de riscos externos são mudança de cenário político, conflitos sociais, catástrofes ambientais, problemas de saúde pública entre outros. Sobre esta classificação de riscos é mais provável uma ação reativa, porquanto, em regra, a organização não tem como intervir diretamente.

Quanto aos riscos internos, a origem dos riscos está na própria organização, seja pelos seus processos adotados, seu quadro de pessoal, ou suas tecnologias empregadas. Sobre esta classificação de riscos são possíveis à organização ações proativas (IBGC, 2007).

Conforme o GOGRC, os riscos poderiam ser agregados de acordo com sua natureza em estratégico, operacional ou financeiro e, ainda, se encaixar em categorias de natureza distintas ou, em alguns casos, em mais de uma categoria, concomitantemente. Segundo o guia, estratégico seria o risco cuja natureza está associada à tomada de decisão da alta administração,

e que pode afetar o restante da organização, a exemplo de sua saúde financeira (IBGC, 2007).

Outra categoria de riscos, sob o prisma de sua natureza, é o risco operacional, que está associado à possibilidade de ocorrência de perdas resultantes de falhas, deficiências ou inadequação de processos internos, pessoa e sistemas, bem como de eventos externos como catástrofes naturais, fraudes e greves. Podem resultar em interrupção total ou parcial das atividades, com impacto negativo sobre a reputação, e em potencial geração de passivos contratuais, regulatórios e ambientais (IBGC, 2007).

Os riscos financeiros compõem a terceira categoria de riscos classificados de acordo com a natureza pelo GOGRC. Associam-se à exposição das operações financeiras da organização, e são ocorrências derivadas de uma administração financeira inadequada (IBGC, 2007).

Destaca-se que a qualidade e confiabilidade das informações circulantes dentro de uma organização são decisivas para tomada de decisões estratégicas, financeiras e operacionais. As informações disponíveis podem ser fontes de risco, e nenhuma informação deve ser desconsiderada (IBGC, 2007). O GOGRC tipifica os riscos dentro da organização a fim de se obter uma linguagem comum. São os riscos de tecnologia, ambiental e de conformidade, descritos no quadro 5.

Quadro 5 - Categorização dos riscos

EXEMPLOS DE TIPOS DE RISCOS SEGUNDO O GOGRC	
TIPOS	DESCRIÇÃO
TECNOLOGIA	Falhas, indisponibilidade ou obsolescência de equipamentos, instalações, sistemas informatizados, logística e gerenciamento operacional.
AMBIENTAL	Gestão inadequada de questões ambientais. Podem inviabilizar novos empreendimentos ou a expansão da capacidade produtiva.
CONFORMIDADE	Descumprimento de legislação/regulamentação externa aplicáveis ao negócio e às normas de procedimentos internos. Inclui aplicação da legislação trabalhista, tributária, fiscal sobre as relações contratuais, e prestação de serviços.

Fonte: adaptado de IBGC, 2007.

2.2 TERCEIRIZAÇÃO DE MÃO DE OBRA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

No Brasil, as primeiras experiências de que se tem notícia sobre esse tipo de trabalho datam do século XIX, na tomada do trabalho de imigrantes europeus em substituição ao trabalho escravo, por iniciativas individuais de fazendeiros que agenciavam mão de obra estrangeira para as grandes plantações, subcontratada pelo governo que subsidiava a vinda desses trabalhadores (DRUCK *et al.*, 2018).

Acreditam outros autores que a crise de 1929 levou alguns produtores de café a empregar terceiros para a realização das funções secundárias. Da mesma forma, com a entrada das empresas multinacionais no país na década de 50, influenciadas pelas tendências tayloristas e toyotistas, os esforços se concentravam para os objetivos da empresa, concedendo a execução de papéis secundários a terceiros (GUERRA e D'AMATO, 2017).

Desde então, os processos produtivos e de organização do trabalho foram se redefinindo à medida em que foram se reconfigurando o capitalismo, as ideias políticas e econômicas de conteúdo neoliberais e o papel da regulação do Estado sobre o mercado de trabalho diante deste contexto, em que a precarização do trabalho deixa de ter um papel secundário na arquitetura produtiva e passa a ser institucionalizada como elemento central nas organizações em todo o mundo (DRUCK *et al.*, 2018)

No Brasil, a adoção formal da terceirização pela Administração Pública ocorreu durante o governo militar, com o Decreto-Lei nº.200/1967, que tinha por objetivo implementar uma reforma administrativa com a desconcentração e descentralização de suas atividades de execução, transferindo-as para o setor privado, por meio de contrato (SILVA e RIBEIRO, 2017).

Essa possibilidade legal de terceirização da execução de serviços pela Administração Pública passou por períodos de reestruturações até a adoção da contratação do trabalho temporário, e, enfim, a possibilidade de terceirização em caráter permanente, que foi o caso do trabalho de vigilância bancária, autorizada pela Lei nº. 7.102, de 20 de junho de 1983 (SILVA e RIBEIRO, 2017).

Em 1985, após mais de 20 anos de governo militar, deu-se início à reforma administrativa e o processo de redemocratização do país com a chamada Nova República, em meio a uma crise econômica, grandes desigualdades sociais, distorções administrativas e um serviço público que carregava a imagem de fonte geradora de privilégios e ineficácia. Um dos objetivos da reforma foi justamente a valorização da função pública e a renovação do quadro de recursos humanos (MARCELINO, 2003).

Promulgada a Constituição Federal de 1988, o seu artigo 37 passa então a determinar a obrigatoriedade da aprovação prévia em concurso público para a investidura em cargo ou emprego público. O mesmo dispositivo prevê a contratação temporária e a obrigatoriedade da realização de licitação para obras, serviços, compras e alienações pela Administração Pública Direta e Indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, posteriormente regulamentada pela Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, que institui normas para licitações e contratos da Administração Pública (BRASIL, 1993).

Foi apenas com a chamada Reforma Gerencial de 1995, contudo, que a terceirização foi efetivamente implantada no setor público, modificando o modelo de gestão administrativa do Estado, sob a justificativa de construção de um aparelho forte e eficiente. Teve como um dos princípios fundamentais o de que apenas os serviços tipicamente estatais devem ser desenvolvidos por integrantes ocupantes de cargos de carreiras do próprio Estado, o que descentralizou todas as outras atividades, isto é, transferiu a execução de atividades-meio para terceiros (BRESSER-PEREIRA, 1997).

Para esse segmento da Administração, que entende a terceirização como uma forma de modernização e ampliação da produtividade, define-se então a mesma como um contrato de prestação de serviços por meio do qual se transfere a outrem o dever de executar uma determinada atividade necessária à satisfação de um dever, permitindo à organização tomadora do serviço concentrar-se nas tarefas essencialmente ligadas à atividade fim em que atua.

Com a terceirização, houve para o Direito do Trabalho uma ruptura da tradicional relação negocial bilateral entre o trabalhador e uma única empresa, e surgiram as relações jurídicas triangulares, em que figuram como partes trabalhador, organização fornecedora de mão de obra, organização tomadora de serviço (PEREIRA, 2015; SILVA E PEREIRA, 2017). Na Administração Pública, essa definição significou a entrega da execução de atividades antes realizadas por servidores públicos integrantes da Administração Pública à empresa privada, através de contratos.

Diante do complexo contexto de crescimento da adoção da terceirização pela Administração Pública, com o propósito de uniformizar as decisões judiciais, o Tribunal Superior do Trabalho publicou a súmula nº 331, a partir da qual o inadimplemento das obrigações trabalhistas por parte do contratado fornecedor de mão de obra situou a administração pública como responsável subsidiária, conforme teor transcrito a seguir:

I - A contratação de trabalhadores por empresa interposta é ilegal, formando-se o vínculo diretamente com o tomador dos serviços, salvo no caso de trabalho temporário (Lei nº 6.019, de 03.01.1974).

II - A contratação irregular de trabalhador, mediante empresa interposta, não gera vínculo de emprego com os órgãos da Administração Pública direta, indireta ou fundacional (art. 37, II, da CF/1988).

III - Não forma vínculo de emprego com o tomador a contratação de serviços de vigilância (Lei nº 7.102, de 20.06.1983) e de conservação e limpeza, bem como a de serviços especializados ligados à atividade-meio do tomador, desde que inexistente a pessoalidade e a subordinação direta.

IV - O inadimplemento das obrigações trabalhistas, por parte do empregador, implica a responsabilidade subsidiária do tomador dos serviços quanto àquelas obrigações, desde que haja participado da relação processual e conste também do título executivo judicial.

V - Os entes integrantes da Administração Pública direta e indireta respondem subsidiariamente, nas mesmas condições do item IV, caso evidenciada a sua conduta culposa no cumprimento das obrigações da Lei n.º 8.666, de 21.06.1993, especialmente na fiscalização do cumprimento das obrigações contratuais e legais da prestadora de serviço como empregadora. A aludida responsabilidade não decorre de mero inadimplemento das obrigações trabalhistas assumidas pela empresa regularmente contratada.

VI - A responsabilidade subsidiária do tomador de serviços abrange todas as verbas decorrentes da condenação referentes ao período da prestação laboral (BRASIL, 2000).

É importante ressaltar que, com a publicação da Lei nº 13.467, de 13 de julho de 2017, que alterou alguns dispositivos da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), a contratação de terceiros por empresa interposta para a execução de serviços de qualquer natureza, inclusive da atividade principal da contratante, passou a integrar o ordenamento jurídico, modificando a forma como os tribunais venham a tratar os litígios envolvendo o inciso I da súmula acima citada e a terceirização pelas organizações de direito privado (BRASIL, 2017).

Entretanto, o Decreto nº 9.507, de 21 de setembro de 2018, determina que alguns serviços não podem ser objeto de execução indireta na administração pública federal direta, autárquica e fundacional, tais quais: os que envolvam a tomada de decisão ou posicionamento institucional nas áreas de planejamento, coordenação, supervisão e controle; sejam considerados estratégicos para o órgão ou a entidade, cuja terceirização possa colocar em risco o controle de processos e de conhecimentos e tecnologias; que estejam relacionados ao poder de polícia, de regulação, de outorga de serviços públicos e de aplicação de sanção; e aqueles inerentes às categorias funcionais abrangidas pelo plano de cargos do órgão ou da entidade, exceto disposição legal em contrário ou quando se tratar de cargo extinto, total ou parcialmente, no âmbito do quadro geral de pessoal.

Por consequência do inciso V da súmula nº 331 do Tribunal Superior do Trabalho (TST), a Administração Pública, enquanto organização tomadora de serviço, assume o risco de responder pelos prejuízos causados ao trabalhador pela fornecedora de mão de obra, sempre que se comprovar a inadimplência desta e a falta de fiscalização por parte da própria

Administração Pública (VELOSO, 2017).

Se os encargos trabalhistas demandam atenção porque ensejam responsabilidade subsidiária à Administração Pública, a atenção deve ser ainda maior frente às obrigações previdenciárias, porquanto originam responsabilidade solidária ao ente público (BRASIL, 1993).

Na UFBA, a partir do ano de 2015, os trabalhadores terceirizados passaram a ser considerados como parte integrante da comunidade universitária. Conforme se depreende da análise dos relatórios de gestão da instituição, houve um crescimento desse segmento de trabalhadores, quando os números absolutos passaram de 951 a 2.161 entre os anos de 2006 a 2016 (UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA, 2017).

Esse crescimento foi acentuado com o REUNI, instituído pelo Decreto-Lei nº 6.096, de abril de 2007 (BRASIL, 2007), e cujo resultado foi o aumento da UFBA em números de cursos, vagas, o que conseqüentemente ocasionou o aumento da demanda de serviços de apoio e administrativo. Manarino (2017) reforça o entendimento de que a terceirização da mão de obra nas IFES se intensificou em consequência do REUNI e cuidou de verificar se o controle desse crescimento ocorreu de forma controlada, eficiente e planejada.

Em se tratando do apoio técnico à gestão de contratos da PROAD/UFBA, a permissão legal para o contrato de serviço administrativo terceirizado se encontra na segunda parte do caput do artigo 67, da Lei 8.666/93, que dispõe:

A execução do contrato deverá ser acompanhada e fiscalizada por um representante da Administração especialmente designado, permitida a contratação de terceiros para assisti-lo e subsidiá-lo de informações pertinentes a essa atribuição (BRASIL, 1993).

O Decreto Federal nº. 2.271/97 regulamenta justamente a contratação de serviços pela Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional, propondo a extinção de 79.000 dos seus cargos e prevendo a possibilidade de execução indireta de atividades inerentes às categorias funcionais abrangidas pelo plano de cargos do órgão ou entidade quando se tratar de cargo extinto, total ou parcialmente, do quadro de servidores (BRASIL, 1997). É este exatamente o caso dos cargos de Auxiliares, dentre outros, extintos na UFBA, em decorrência da Lei nº. 11.739/2008.

2.3 RISCO NA GESTÃO DE CONTRATOS DE TERCEIRIZAÇÃO

Até aqui, o referencial teórico abordado discorreu sobre os modelos de abordagem de

Gestão de Risco enquanto referências teóricas aplicáveis às organizações como um todo, sem, portanto, especificar os procedimentos organizacionais internos aos quais se aplicam. Observando-se a definição de gerenciamento de risco, é possível inferir que este processo é formado a partir de uma combinação de diversos elementos e, portanto, a abordagem do processo de gerenciamento de risco em contratos administrativos requer uma interação entre os elementos. Trata-se de uma atividade contínua e ultrapassa a ideia de um evento estático e único.

A relação pactuada entre contratante e contratada está inserida em ambiente de imprevisibilidades e incertezas, o que torna impossível a listagem de um rol taxativo de condições em torno desta relação. Por consequência, os acordos mais complexos estão mais suscetíveis a ocorrências de eventos incertos que causam transtornos inesperados. Assim, compreender e tratar as vulnerabilidades são ações necessárias para uma atuação preventiva no sentido de se identificar fatores ou características dos contratos que contribuam para o aumento de problemas de falhas de gestão ou fraudes.

Para este tipo de contratação, é imperativo que haja responsabilidade da instituição pública contratante sobre o monitoramento da qualidade do serviço contratado, para que os benefícios pretendidos não se percam. Desta forma, em razão da natureza contínua dos contratos administrativos, presume-se que o seu gerenciamento de riscos deve ser contínuo e em cada estágio da sua existência. As potenciais mudanças e incertezas demandam controle e monitoramento, e o gerenciamento dos potenciais riscos é uma forma de se garantir uma contratação bem-sucedida sob os aspectos de calendário, custo e qualidade.

A contratação de pessoal terceirizado, assim como os demais contratos administrativos em geral, devem obedecer ao prévio procedimento licitatório. Ocorre que esta regra geral comporta exceções previstas na própria Lei nº 8.666/93 ao elencar rol de dispensas e inexigibilidade de licitação, quando a administração não pode realizá-la por motivos alheios à sua vontade, em situação emergencial ou de calamidade pública. É o caso dos contratos emergenciais de mão de obra, cuja vigência não deve ultrapassar 180 dias, que é diferente dos contratos em geral que podem vigorar até 60 meses.

Manarino (2017) constatou que há casos em que a administração pública firma contrato emergencial em razão do encerramento das atividades da empresa antes do fim do contrato, o que indica uma constante substituição das empresas fornecedoras de serviço continuado de mão de obra. Este fato gera os riscos de ineficiência e custo elevado para a administração pública, uma vez que o prazo de vigência de 60 meses para os contratos padrão visa condições de vantagens para o ente público.

A gestão desses contratos se esbarra na problemática deficiência de quantitativo de pessoal nas instituições públicas, porque torna impraticável a designação de um servidor efetivo apenas para a fiscalização da execução de determinado contrato. Normalmente, o servidor público agrega esta função a outras que se fazem necessárias para o andamento das atividades da sua unidade de lotação. Como resultado, o monitoramento da qualidade do serviço prestado e a entrega satisfatória do objeto nos moldes contratados restam comprometidos. Situação semelhante ocorre com o gestor da execução do contrato designado para coordenar um numeroso quantitativo de contratos: sendo a figura central da gestão e acompanhamento contratual, todas as atividades consecutórias podem sofrer prejuízos.

Entre as condições impostas pela Lei Geral de Licitações para o julgamento das empresas habilitáveis para contratação de serviço, estão a comprovação da regularidade fiscal, jurídica, econômico-financeira e qualificação técnica. Entretanto, apesar desta exigência formal, diante do problema da deficiência de monitoramento da prestação de serviços já citado, fica difícil de se garantir que a empresa tenha estrutura suficientemente adequada para a execução das atividades contratadas, o que prejudica todas as atividades envolvidas. Ademais, não há como se garantir que a empresa vai manter sua qualidade inicial de habilitável ou que vai continuar adimplindo com suas obrigações trabalhistas, fiscais e previdenciárias, o que pode incorrer em atrasos salariais e conseqüentemente condenações de ações trabalhistas em que o ente público seja responsabilizado de forma solidária ou subsidiária (BRUGNERA e LUDWIG, 2018).

Para Silveira (2017), um dos problemas das imposições pela Lei Geral de Licitações é a contratação, pelos entes públicos, da empresa que oferta o menor preço, o que pode conduzir à contratação de empresas pouco estruturadas que prestam serviços de baixa qualidade. Entende que diante da crescente exposição ao risco, a gestão e monitoramento desses contratos devem ocorrer do surgimento da demanda do serviço até o término das relações geradas.

Burgos (2017) analisou os fatores críticos de sucesso envolvidos na fiscalização de contratos de terceirização em uma instituição pública federal, levando em consideração as áreas de performance para o alcance de objetivos estratégicos através do levantamento das prioridades gerenciais. Como resultado, identificou como fatores críticos a necessidade de capacitação e treinamento dos fiscais, o seu quantitativo para atender as demandas do órgão e a contratação de empresas sem estrutura adequada para cumprir executar as atividades de acordo com o pactuado. Representa-se aqui o risco da interrupção de todas as atividades que dependam do cumprimento contratual por parte da contratada.

Em pesquisa realizada na Universidade Federal de Alfenas (UNIFAL), Veloso (2017) resumiu os principais riscos do processo de terceirização de mão de obra em: ausência de

funcionário; empresa que deixa de prestar serviços previstos em contrato; negligência no arquivamento de documentos; fragilidade na atuação do fiscal de contratos; fragilidade na atuação e arquivamento dos processos de pagamento; não cumprimento das obrigações trabalhistas; pendências de documentos comprobatórios; jornada de trabalho indevida; não abertura de conta vinculada; pendências de seguro garantia; insumos de mão de obra; e pendências referentes a pagamentos.

Face aos problemas encontrados na gestão de contratos de terceirização de mão de obra, as autoridades dos órgãos ou unidades envolvidas precisam avaliar a relação risco-benefício para cada decisão a ser tomada. É imprescindível, para tanto, que tenham fácil acesso às informações essenciais dos contratos, preferencialmente através de sistema informatizado de gerenciamento de contratos, que é a sua forma de obtenção mais prática e célere. Neste sentido, a aquisição de um sistema que se adeque à complexidade das demandas de uma organização pode melhorar a racionalidade das rotinas, otimizando a segurança do registro das atividades.

Domingues *et al.* (2015) compartilham desse entendimento ao estabelecer uma relação entre sistemas de informação e governança corporativa, justificando que, quando as organizações adotam uma tecnologia compatível e adaptada fluentemente aos seus processos, geram decisões mais assertivas na persecução dos resultados. Os autores concluem que, na evolução dos processos de tomada de decisão, o fator tecnológico é um diferencial competitivo nas organizações.

Importa salientar que as fases antecedentes à execução de um contrato são decisivas para o gerenciamento de riscos contratuais, a fim de se estabelecer um calendário exequível, um alinhamento orçamentário e uma boa qualidade dos serviços contratados.

Segundo Paulo *et al.* (2007), as abordagens quantitativa e qualitativa são dois métodos possíveis de mensuração de riscos, cujo produto pode ser uma matriz qualitativa de riscos que permite analisar e tratar devidamente os eventos ocorridos durante os contratos, permitindo a mitigação célere dos seus impactos pela estrutura de controle construída a partir de experiências anteriores.

Ao final da análise qualitativa dos riscos nos contratos administrativos, os benefícios são: a disponibilidade de grande quantidade de informação ainda na fase de planejamento, o que facilita a tomada de decisões; a possibilidade de revisão e melhoria das cláusulas contratuais; a melhoria na comunicação entre todos os níveis de gestão de contratos; uma maior confiança durante a execução do contrato, visto que as consequências dos riscos estarão previstas desde o início do contrato; o aumento da chance de entrega satisfatória do serviço.

Em se tratando de gerenciamento de riscos dos processos organizacionais,

especificamente no tocante aos riscos em contratos administrativos, a Instrução Normativa nº 05 de 26 de maio de 2017 – IN nº 05/2017, do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MPOG), revogou e substituiu a IN nº 02/2008 (BRASIL, 2008), trazendo novas 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. Uma das novidades normativas foi justamente uma seção voltada a tratar especificamente do Gerenciamento de Riscos do Contrato Administrativo bem como um modelo de Mapa de Riscos (BRASIL, 2017a).

Dispõe o artigo 25 da IN nº 05/2017 que o gerenciamento de risco consiste nas atividades de identificação, avaliação, tratamento, definição de ações de contingência, definição dos responsáveis pelas ações de tratamento e contingências (BRASIL, 2017a). Ademais, para esta IN, o gerenciamento de riscos em contratos administrativos materializa-se no documento chamado Mapa de Risco, que deve ser atualizado no decorrer de todo o processo de contratação, desde a elaboração dos estudos preliminares à fase de gestão de contrato pelos servidores responsáveis pela fiscalização. O modelo de mapa de riscos oferecido pela IN nº 05/2017 se encontra no Anexo IV da legislação (BRASIL, 2017a).

Finalizada a exposição do referencial teórico que embasa esta pesquisa, o capítulo seguinte se dedica à explicação do método utilizado para o desenvolvimento do estudo.

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Esta pesquisa se classifica como qualitativa, exploratória e documental. Os procedimentos metodológicos utilizados para o desenvolvimento deste trabalho, tais quais a caracterização do estudo, a coleta de dados, sua análise e delimitações do estudo, estão descritos a seguir.

Quanto a abordagem, a qualitativa foi a que melhor se adequou à caracterização do estudo. Para Minayo (2008), os métodos qualitativos respondem a questões particulares, dentro de um universo de significados, motivos, aspirações, crenças, valores, e correspondem a um espaço mais profundo dos processos e dos fenômenos. Ademais, a abordagem é qualitativa por se encontrar o tema estudado inserido em área de conhecimento das ciências sociais, que parte de questões ou focos de interesses amplos e abrangentes, que vai se definindo à medida que a pesquisa se desenvolve, além de desenvolver técnicas interpretativas na coleta e disseminação de dados. Esta abordagem permite, ainda, a obtenção de dados descritivos e a interatividade pelo contato direto do pesquisador com a situação ou fenômenos estudados (GODOY, 1995).

Classifica-se como exploratória quanto a natureza, na medida em que investiga os fatores que determinam ou que contribuem para a ocorrência do fenômeno estudado, tendo uma previsão possível da frequência com que este ocorre e da correlação com outros fenômenos, buscando aumentar a familiaridade com o mesmo (MOREIRA e CALEFFE, 2008; GIL, 2002).

Em relação à estratégia para a obtenção de informações, trata-se de pesquisa documental, através da utilização de documentos cujo conteúdo necessita ser adequadamente preparado e analisado. Adicionalmente, utilizou-se da entrevista como estratégia para obtenção de informações da perspectiva de pessoas envolvidas nos fatos e fenômeno estudados.

A técnica de coleta dos dados primários foi a pesquisa documental, que, como aponta Gil (2008), se configura como procedimento técnico que se vale de documentos passíveis de tratamento analítico. Para Marconi e Lakatos (2003), a pesquisa documental se caracteriza por ser a fonte de coleta de dados restrita a documentos, escritos ou não, denominados de fontes primárias, que podem ser registradas no momento em que o fenômeno ocorre ou posteriormente.

Ao todo, foram analisados nove processos internos da UFBA, sendo seis deles relativos à apuração de irregularidades na execução de contratos de terceirização de mão de obra técnica para o apoio à gestão e fiscalização de contratos do núcleo de contratos da Coordenação de Gestão Administrativa, e os outros três relativos a condenações da UFBA por sentenças judiciais decorrentes destes contratos. Outros documentos analisados foram os relatórios de

gestão disponibilizados pelo endereço eletrônico da Pró-Reitoria de Planejamento e Orçamento (PROPLAN) da UFBA.

Os processos internos citados no parágrafo anterior se referem às anotações em registro próprio de todas as ocorrências relacionadas com a execução do contrato, pelo representante da Administração, determinando o que for necessário à regularização das faltas ou defeitos observados, seguindo a exigência da Lei 8.666/93. Nos autos, constam todos os documentos relacionados com os eventos registrados, entre os quais estão os pareceres, decisões, levantamentos, despachos, e relatórios, comunicações oficiais entre as partes e outros registros.

Informações adicionais acerca do quantitativo de processos judiciais originados nos Contratos analisados foram solicitadas por meio do Sistema Eletrônico do Serviço de Informações ao Cidadão (e-SIC), que permite que qualquer pessoa, física ou jurídica, encaminhe pedidos de acesso à informação, acompanhe o prazo e receba a resposta da solicitação realizada para órgãos e entidades do Executivo Federal. Entretanto, não corresponderam ao intuito da pesquisa, de forma que as respostas aos protocolos dos pedidos de números 23480.027125/2018-64, 23480.028667/2018-54, 23480.028669/2018-43 e 23480.028669/2018-43 levaram à documentos inócuos e sem conteúdo e não foram, portanto, respondidos.

Para a realização da análise dos Contratos de Serviço Continuado de Apoio Operacional Técnico à Gestão de Contratos Administrativos da PROAD/UFBA vigentes no período de 2013 a 2017, as informações foram obtidas a partir de processos, de numeração de ordem institucional, em que constam os contratos analisados. A localização destes processos e seus números correspondentes foi realizada através do Sistema Integrado de Patrimônio, Administração e Contratos (SIPAC), que tem o papel de informatizar os fluxos da área administrativa e dos documentos eletrônicos e o controle dos contratos na UFBA.

Inicialmente, os riscos foram analisados tendo como base as informações obtidas mediante levantamento feito em processos administrativos internos da UFBA, referentes a apuração de irregularidades dos contratos de apoio operacional técnico à gestão de contratos, gerenciados pela PROAD e registrados no SIPAC sob os números 23066.074188/13-05, 23066.030585/13-30, 23066.035506/15-65, 23066.039483/15-68 e 23066.009828/13-80. Foram analisados também os eventos geradores de riscos durante a vigência dos contratos, registradas pelos agentes envolvidos na gestão dos contratos aqui analisados.

As cláusulas dos contratos em relevo foram igualmente analisadas, assim como os demais registros nos processos, a fim de se obter parâmetros como objeto, obrigações de cada parte envolvida e especificidades sobre fiscalização, para se reconhecer eventos de riscos durante a

execução contratual. Em sequência, foi possível classificar os fatores dos riscos identificados nos contratos analisados, em conformidade com os critérios e parâmetros revisados e estabelecidos na literatura, adaptando-os à realidade da UFBA. De igual modo, foram analisados no SIPAC processos referentes a ações judiciais decorrentes dos contratos de apoio à gestão de contratos na PROAD realizados entre 2013 a 2017.

Relatórios de gestão da instituição referentes aos períodos de 2013 a 2017, encontrados no endereço eletrônico da PROPLAN, foram selecionados para análise documental. Estes documentos apresentam a prestação de contas anuais aos órgãos de controle interno e externo e à sociedade, de acordo com diretrizes, normas e orientações dos órgãos e da legislação em geral, constituindo-se em instrumentos de registro histórico e de referência sobre os avanços obtidos e sobre as iniciativas para a superação dos obstáculos à realização das atividades da universidade.

Os resultados das análises destes documentos foram organizados em planilhas, de forma que os riscos foram categorizados em tipos administrativos ou jurídicos, naturezas do risco, descrição dos eventos, riscos (impacto nos objetivos) e origem interna ou externa. As subdivisões dos riscos tiveram por finalidade simplificar sua categorização. Para tanto, foram considerados como administrativos todos os riscos que não são jurídico-legais, subdividindo-se de acordo com sua natureza em operacionais, financeiro/orçamentário, tecnológico e de reputação. Os riscos do tipo jurídico foram subdivididos, de acordo com sua natureza, em riscos de conformidade ao contrato e riscos de legislação.

Após a análise documental, foi realizada a entrevista semiestruturada. De acordo com Marconi e Lakatos (2003, p.190-191), a entrevista “é um encontro entre duas pessoas, a fim de que uma delas obtenha informações a respeito de determinado assunto, mediante uma conversação de natureza profissional”. A conversação é efetuada de maneira metódica e fornece ao entrevistado a informação necessária. Enquanto instrumento, a entrevista teve por objetivo principal conhecer a opinião que determinadas pessoas têm sobre o objeto de estudo, a partir de suas experiências.

Seguindo o entendimento de Duarte (2012), a entrevista semiestruturada se adequa a esta pesquisa, pois a lista de questões se origina no problema da pesquisa e proporciona uma comparação e articulação dos resultados a partir de um paralelo feito entre as informações obtidas pelos entrevistados. As pautas devem ser ordenadas e guardar relação entre si; as perguntas devem ser diretas e o entrevistado fala livremente à medida que reporta sobre as pautas assinaladas (BRITTO JR e FERES JR, 2011).

As entrevistas foram realizadas após os entrevistados serem informados acerca do objeto

pesquisado, que as transcrições seriam feitas na íntegra, sem recortes ou adaptações, e que as suas identidades seriam preservadas, sendo expostas apenas as informações sobre a função exercida no órgão e o tempo de trabalho nesta, o que consta no quadro 7.

Quadro 7 - Informações sobre os entrevistados

ENTREVISTADO	FUNÇÃO	TEMPO NA FUNÇÃO
A	Acompanhamento da fiscalização no núcleo de contratos, na PROAD	1 ano e 5 meses
B	Fiscalização administrativa de contrato/ fiscalização técnica de contrato, na PROAD	6 anos/ 3 anos
C	Auditoria de Controle Interno, na CCI	2 anos
D	Fiscalização administrativa, na PROAD	1 ano e 5 meses

Fonte: elaborado pela autora.

O método utilizado para a entrevista foi a escrita, de modo que todas as respostas foram coletadas manualmente, de forma literal, com todas as palavras usadas nas respostas dos participantes. A avaliação das informações coletadas foi feita por meio da análise de conteúdo, apreendendo-se a percepção pessoal dos sujeitos da pesquisa para a identificação e compreensão do fenômeno estudado por parte do pesquisador.

3.1 CARACTERIZAÇÃO DO CAMPO DE PESQUISA

O universo escolhido para ser estudado nesta pesquisa foi a UFBA, definida no artigo primeiro do seu estatuto como uma autarquia com autonomia didático-científica, administrativa, patrimonial e financeira (UFBA, 2010). Por esta razão, cabe explicar seu perfil institucional e histórico, a fim de se permitir uma melhor compreensão de uma instituição de porte complexo e o seu papel social. Adicionalmente, serão abordados os seus objetivos institucionais, cuja proteção é perseguida por esta pesquisa.

De acordo com o Plano de Desenvolvimento Institucional – PDI – 2018-2022, a UFBA foi criada em 1946, em movimento de unificação à Faculdade de Medicina, de 1808, tendo recebido a denominação de Universidade Federal da Bahia apenas em 1965, agregando ao seu núcleo instituições já existentes como Faculdades de Direito, Filosofia e Ciências Econômicas e Escola Politécnica. Posteriormente foram incorporadas as Escolas de Enfermagem, de Belas Artes, de Biblioteconomia, Odontologia, Farmácia e a UFBA foi aumentando o número de

faculdades até conformar a estrutura com a qual se encontra atualmente (UFBA, 2017c).

Nos primeiros anos do século XXI a UFBA passou pelo processo chamado “democratização do acesso à Universidade Pública” e autonomia universitária. A partir de 2007, foi instituído o REUNI, o que resultou em expansão entre os anos 2000 e 2013, dos números dos cursos de graduação de 55 para 112; de vagas para novos alunos, de 3.745 para 7.426; de 43 para 61 mestrados; de 18 para 47 doutorados (UFBA, 2017c).

Em consonância com a expansão, a UFBA passou por um aumento de estrutura física, incluindo novos pavilhões de aula, inauguração de dois *campi* no interior do Estado e restauração de prédios de aulas. Ao mesmo tempo, adotou um novo modelo assistencial aos alunos em situação de vulnerabilidade socioeconômica, originou nova Unidade Universitária, além de ter elaborado novo Estatuto e Regimento Geral (UFBA, 2017c). O próprio PDI descreve a UFBA resultante da expansão como tendo dimensões de uma pequena cidade, com uma população estimada em 35.000 alunos na graduação e 5.000 na Pós-Graduação, além do corpo docente e corpo técnico (UFBA, 2017c).

Detalhados os perfis histórico e institucional da UFBA, faz-se necessária a compreensão de sua estrutura, composição de seus órgãos internos e seus objetivos, em especial em relação à PROAD/UFBA e sua Coordenação de Gestão Administrativa (CGA) – na qual está o Núcleo de Contratos, onde ocorre a gestão central dos contratos analisados por esta pesquisa –, e à Coordenadoria de Controle Interno (CCI).

Um dos alvos perseguidos pela gestão de risco reside na mitigação da probabilidade de ocorrência dos riscos decorrentes de eventos internos e externos que atrapalhem a consecução dos objetivos da instituição. É necessário, portanto, descrever a UFBA conforme disposto no seu estatuto e, posteriormente, tecer comentários acerca dos objetivos da Universidade a serem perseguidos com a gestão de risco institucional.

O estatuto, que se trata de marco normativo principal da organização, estabelecendo seus princípios, normas gerais, estrutura e funcionalidade, dispõe em seu artigo 2º sobre os objetivos da universidade. Pretende-se evitar, com a gestão de risco, prejuízos e danos que impactem o alcance dos seus objetivos gerais, a saber: educação para a responsabilidade social e ambiental; geração e propagação de conhecimentos, saberes e práticas no campo das ciências, das artes, das culturas e das tecnologias; formação, educação continuada e habilitação nas diferentes áreas de conhecimento e atuação; exercício da excelência acadêmica; promoção da extensão universitária; contribuição para o desenvolvimento local, regional, nacional e global; promoção da equidade na sociedade e outras atividades no interesse da sociedade (UFBA, 2010).

A Reitoria da UFBA é o órgão executivo da Administração Superior da universidade

incumbido de coordenar, superintender e fiscalizar as atividades universitárias. A Reitoria tem a PROAD como um dos seus órgãos estruturantes, sendo esta última composta pelas Coordenações de Gestão Administrativa (CGA), de Arquivo e Documentação (CAD), de Gestão de Segurança (CGS), de Contabilidade e Finanças (CCF) e de Material e Patrimônio (CMP).

Cabe à PROAD/UFBA, além da função de executar decisões, supervisionar atividades e assessorar Órgãos Colegiados Superiores nas suas áreas de atuação, as funções de gestão administrativa, gestão dos serviços de segurança, arquivos e documentação, contabilidade e finanças. Interessa para esta pesquisa a especificação das competências da PROAD/UFBA pela Coordenação de Gestão Administrativa (CGA), cujo Núcleo de Contratos Administrativos sedia a gestão de contratos em geral na UFBA.

Extraem-se do artigo 17 do Regimento Interno da Reitoria as atividades incumbidas à CGA através do seu Núcleo de Contratos Administrativos: elaborar, analisar e acompanhar os contratos administrativos da Universidade, efetuar controle das cláusulas contratuais e prazos de vigência, advertir e penalizar empresas contratadas por descumprimento contratual, dentre outras (UFBA, 2013). É justamente sobre os contratos administrativos gerenciados na CGA/PROAD/UFBA que se debruça esta pesquisa e onde transitam as normas imperativas de gerenciamento de riscos em contratos administrativos revisadas no referencial teórico.

A Coordenação de Controle Interno (CCI) integra a estrutura da UFBA, e de acordo com o estatuto, é responsável por supervisionar suas atividades, especialmente quanto à regularidade da gestão contábil, orçamentaria, financeira, patrimonial, de sistema e de pessoal (UFBA, 2010). Outra atribuição da CCI, citada pelo seu regimento próprio, é desenvolver um plano de ação que auxilie a Administração Central a alcançar os objetivos previstos nos planos e metas da Universidade, adotando uma abordagem sistêmica e disciplinada para a avaliação e melhoria da eficácia dos processos de gerenciamento de riscos e dos controles internos, com o objetivo de agregar valor e aprimorar as operações, visando alcançar os resultados previstos.

Delimitado o campo da pesquisa, foram entrevistadas três pessoas diretamente envolvidas na gestão e fiscalização de contratos administrativos, sendo que um destes exerce também a função de fiscal técnico, lotados no núcleo de contratos da CGA/PROAD/UFBA. O quarto servidor escolhido para ser entrevistado foi um auditor da CCI, em razão das atividades exercidas por esta coordenação.

O processo de gestão de risco consiste em conjunto de atividades realizadas por pessoas lotadas em todos os níveis da organização, incluindo o nível das atividades operacionais. Em se tratando de riscos em contratos administrativos, a pessoa que está em contato com os

procedimentos relacionados ao acompanhamento dos contratos, com vistas a assegurar o cumprimento das respectivas cláusulas, é o gestor de contratos com o auxílio dos fiscais. A descrição destas funções se encontra no artigo 40 da Instrução Normativa 05/2017, a seguir transcrito:

O conjunto de atividades de que trata o artigo anterior compete ao gestor da execução dos contratos, auxiliado pela fiscalização técnica, administrativa, setorial e pelo público usuário, conforme o caso, de acordo com as seguintes disposições:

I - Gestão da Execução do Contrato: é a coordenação das atividades relacionadas à fiscalização técnica, administrativa, setorial e pelo público usuário, bem como dos atos preparatórios à instrução processual e ao encaminhamento da documentação pertinente ao setor de contratos para formalização dos procedimentos quanto aos aspectos que envolvam a prorrogação, alteração, reequilíbrio, pagamento, eventual aplicação de sanções, extinção dos contratos, dentre outros;

II - Fiscalização Técnica: é o acompanhamento com o objetivo de avaliar a execução do objeto nos moldes contratados e, se for o caso, aferir se a quantidade, qualidade, tempo e modo da prestação dos serviços estão compatíveis com os indicadores de níveis mínimos de desempenho estipulados no ato convocatório, para efeito de pagamento conforme o resultado, podendo ser auxiliado pela fiscalização de que trata o inciso V deste artigo;

III - Fiscalização Administrativa: é o acompanhamento dos aspectos administrativos da execução dos serviços nos contratos com regime de dedicação exclusiva de mão de obra quanto às obrigações previdenciárias, fiscais e trabalhistas, bem como quanto às providências tempestivas nos casos de inadimplemento (BRASIL, 2017a).

Logo, são os fiscais de contratos as pessoas que, pressupõe-se, possuem um maior contato e, conseqüentemente, conhecimento acerca dos potenciais riscos envolvidos diretamente nos Contratos de Apoio Operacional Técnico à Gestão de Contratos, sobre o qual se debruça a presente pesquisa.

3.2 GESTÃO DE RISCO NA UFBA

A partir da leitura dos relatórios de gestão da UFBA, referentes aos exercícios de 2013 a 2017, depreende-se que a gestão de risco organizacional integra a avaliação dos elementos do sistema de controles internos da Universidade, sendo as fontes de riscos identificadas de forma global e estes avaliados em escala de valores de 1 a 5. Este fato revela que a Instituição vem adotando uma política de gestão de risco bastante limitada e incipiente, haja vista a falta de aproximação e de pormenorização do tema (UFBA, 2014, 2015, 2016, 2017a, 2018).

De acordo com as análises críticas às avaliações do sistema de controle interno, nos relatórios dos exercícios de 2013 a 2017, a conclusão é pela necessidade de maior exploração e desenvolvimento da gestão de risco dentro do contexto das atividades da universidade, posto que, embora progressiva, seus métodos e procedimentos ainda não se aplicam sistematicamente

em ações administrativas e acadêmicas (UFBA, 2014, 2015, 2016, 2017a, 2018).

Em 2015, os trabalhadores terceirizados passaram a ser considerados como parte integrante da comunidade universitária, conforme se depreende da análise dos relatórios de gestão da instituição. Houve um crescimento desse segmento de trabalhadores, quando os números absolutos passaram de 951 a 2.161 entre os anos de 2006 a 2016 (UFBA, 2017b).

De acordo com a publicação UFBA em Números (UFBA, 2017b), representada no quadro 6, o número de pessoal terceirizado em toda a UFBA, sob contratos no ano base de 2016 era de 2.273, representando o maior grupo de contrato o de serviços administrativos continuados com o quantitativo de 1.961 terceirizados, o que corresponde a um percentual de 86,3% do total. Neste mesmo ano o valor total pago a despesas com serviços de terceiros foi de R\$ 164.442.305,89, conforme se depreende do documento Relatório de Gestão Exercício de 2017 da UFBA (UFBA, 2018). A expressividade deste tipo de contrato traz consigo a preocupação em se garantir a qualidade dos serviços prestados, evitando-se descontinuidades e ineficácia que podem comprometer os objetivos institucionais.

Quadro 6 - Grupos de contratos

GRUPO DE CONTRATO	NÚMERO
Serviços administrativos continuados	1.961
Manutenção predial e conservação	189
Serviços de saúde	105
Serviços de tecnologia de informação	18
Total	2.273

Fonte: UFBA, 2017b.

Para a PROAD, unidade administrativa da instituição responsável pela sua administração central, este crescimento representou um aumento no número de funcionários terceirizados nos contratos administrativos, o que ampliou a demanda por apoio operacional técnico à gestão desses contratos. Dado ao grande número de contratos e à complexidade de sua gestão e administração, a UFBA possui agentes com atribuições de fiscalizar e acompanhar a execução dos seus contratos contínuos, lotados na PROAD.

Os agentes envolvidos na gestão de contratos têm o papel de acompanhar o seu

cumprimento e observar os riscos aos quais estes sujeitam a instituição. Estes riscos podem conter características de teor administrativo, a exemplo de riscos operacionais com potencial de comprometer atividades por falhas ou inadequações de sistemas, adoção de ferramentas de trabalho inadequadas ou insuficientes e infraestrutura da instituição para a gestão de contratos. Outra possibilidade é a de que os riscos carreguem consigo características de ordem jurídico-legal, a exemplo de lacunas na legislação aplicada à gestão de contratos que possam comprometer as atividades, de ações judiciais resultantes de inconformidades contratuais, entre outros riscos.

Tais incertezas podem tornar a UFBA ainda mais vulnerável a riscos de ordem administrativa ou jurídico-legal, uma vez que a inobservância de eventuais irregularidades na contratação dos serviços terceirizados podem gerar responsabilidades com repercussões financeiras, operacionais e jurídicas, em caso de comprovada omissão e/ou negligência de seus agentes públicos. Surge, então, para a gestão, o desafio prático de dar à contratação de serviços terceirizados conformidade aos princípios vetores a que se sujeita a Administração Pública em geral, tais quais legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, minimizando ameaças e prejuízos ao ente público em comento.

A adoção sistemática de um gerenciamento de risco permite que os agentes envolvidos na gestão dos contratos se antecipem quanto aos fatores de riscos indesejáveis que ameaçam o sucesso ou melhorias sobre as operações da organização, mitigando os fatores relacionados, possibilitando a tomada de decisões dos gestores públicos com maior eficácia e redução de perdas (UFC, 2017).

Pode-se utilizar, como exemplo, um estudo de caso realizado na Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa) por Martins *et al.* (2018), que analisaram a experiência de elaboração da política de gestão de riscos como base do modelo de governança nesta instituição. A experiência foi relatada como um processo bastante complexo e abrangente, porém bastante positivo no sentido de subsidiar a tomada de decisão de forma mais vantajosa para a sociedade, além de proporcionar melhorias nos processos de prevenção de eventos danosos (MARTINS *et al.*, 2018)

4 ANÁLISE DAS INFORMAÇÕES

Este capítulo tem por objetivo discutir os principais riscos contidos na gestão de Contratos de Apoio Operacional Técnico e identificar os tipos de riscos que as irregularidades contratuais geram para a gestão administrativa da UFBA. As etapas incluem a análise e discussão sobre os resultados obtidos pela pesquisa e estão organizadas em: achados documentais sobre riscos dos contratos registrados nos processos da PROAD/UFBA e documentos de auditoria interna da UFBA; conhecimento sobre a gestão de risco na PROAD e na UFBA, através das entrevistas; utilidade da matriz qualitativa de riscos; articulação entre as informações obtidas a partir das entrevistas e dos registros documentais sobre os contratos. Para este propósito, foi feita pesquisa documental e entrevista, inter-relacionando as informações levantadas nestes dois tipos de análise.

Inicialmente, a análise documental se utilizou de processos internos nos quais estão registrados os contratos, as ocorrências e comunicações oficiais entre a UFBA e as contratadas. De igual modo, foram analisados, através do SIPAC, os processos referentes a ações judiciais decorrentes dos Contratos de Apoio à Gestão de Contratos na PROAD/UFBA, de 2013 a 2017. Como dito anteriormente, os riscos foram analisados tendo como base as informações obtidas mediante levantamento feito em nove processos administrativos internos da UFBA, referentes a apuração de irregularidades dos Contratos de Apoio Operacional Técnico à Gestão de Contratos, gerenciados na PROAD, registrados no SIPAC.

O processo de número 23066.060168/2016-81 trata da solicitação de liberação de valor retido para pagamento de parcela de 13º salário aos empregados terceirizados que prestaram serviços na UFBA, por pendência de abertura de conta vinculada no banco, o que demonstra a ocorrência de descumprimento de obrigação contratual prevista a legislação. Configuram-se aqui riscos do tipo jurídico de conformidade contratual, de origem externa.

No processo número 23066.074188/2013-05, referente à apuração de irregularidades na execução contratual, foram encontrados registros de atrasos nos pagamentos de salários mensais, vale transporte, auxílio alimentação, não apresentação de nota fiscal e de recolhimento de pagamentos de FGTS e INSS. A administração aplicou penalidade de multa por inexecução parcial do contrato sobre o faturamento mensal, cumulada com advertência. Estas informações evidenciam a presença de riscos dos tipos administrativo financeiro e jurídicos de conformidade contratual, cuja origem deu-se externamente.

Assim como no documento anterior, no processo 23066.035506/2015-65, de apuração de irregularidade, foram identificados atrasos nos pagamentos de salários dos prestadores de

serviços, vale-transporte, auxílio-alimentação e na disponibilização de planos de saúde e odontológico, configurando riscos jurídicos de conformidade contratual. Foram também constatados vícios na substituição de profissionais em gozo de férias (risco administrativo de natureza operacional), não apresentação de notas fiscais para instauração de processos de pagamentos e atos necessários à sua liquidação (risco administrativo financeiro) e, especialmente, o encerramento das atividades da empresa e seu fechamento sem a comunicação à UFBA. Esta última ocorrência pode ser enquadrada em dois tipos de risco, conforme os impactos nos objetivos: risco administrativo operacional e risco jurídico de conformidade. Foi também revelada no processo a dificuldade de conseguir contato com a empresa.

Eventos de atraso no pagamento de salário aos funcionários foram novamente encontrados no processo interno número 23066.030585/13-30, além da não abertura de conta corrente para depósitos vinculados a obrigações (destinada a receber provisão para encargos trabalhistas previstos na legislação), irregularidade junto à Receita Federal e não apresentação da programação prévia de férias dos terceirizados, o que reflete riscos do tipo jurídico de conformidade e também de legislação.

O documento de número 23066.039483/2015-68 trata de processo aberto pelos técnicos de apoio administrativo terceirizados, no qual são apresentados documentação e relação nominal dos mesmos na tentativa de viabilizar a realização dos pagamentos de salários, vale-alimentação e vale-transporte, atrasados em consequência do fechamento abrupto da empresa contratada, que não adimpliu as obrigações trabalhistas e nem mesmo emitiu nota fiscal para recebimento dos serviços prestados.

O documento de número 23066.037540/2015-74 é um processo que contém contratação emergencial, por dispensa de licitação, decorrente do encerramento de contrato antecedente, e com declinação de direito de contratar o remanescente do serviço, que é o trâmite previsto em lei. Esta situação evidencia a presença de risco jurídico de legislação e reforça o que Manarino (2017) constatou sobre o fato de a administração pública firmar contrato emergencial em razão do encerramento das atividades da empresa antes do fim do contrato, indicando uma constante substituição das empresas fornecedoras de serviço continuado de mão de obra.

Passando à análise dos processos do SIPAC de números 23066.044894/2016-56, 23066.048853/2016-39, 23066.054063/2017-73, relativos às condenações da UFBA por sentenças judiciais decorrentes dos contratos sob análise, os registros apontam para o cumprimento de decisão judicial, por condenação subsidiária da UFBA, de mandado de bloqueio e penhora de valores, reconhecimento de rescisão indireta de contrato de trabalho de terceirizado com empresa contratada, pagamentos de horas extraordinárias e horas de

sobreaviso e pagamentos de horas de intervalo intrajornada não cumprido e de 1/3 de férias.

Todas as ocorrências identificadas nos processos analisados de apuração de irregularidades e de cumprimento de decisões judiciais confirmam o que está disposto no referencial teórico que embasou a presente pesquisa e guiou a definição de critérios na busca pelos eventos geradores de risco para a Gestão de Risco da PROAD/UFBA. Veloso (2017) já identificara as mesmas situações de riscos presentes na gestão de contratos de terceirização, que consistem nas seguintes ocorrências: empresa que deixa de prestar serviços previstos em contrato; negligência no arquivamento de documentos; fragilidade na atuação do fiscal de contratos; fragilidade na atuação e arquivamento dos processos de pagamento; não cumprimento das obrigações trabalhistas; pendências de documentos comprobatórios; jornada de trabalho indevida; não abertura de conta vinculada; pendências de seguro garantia; insumos de mão de obra; pendências referentes a pagamentos.

Concernente aos processos internos aqui citados, impende ressaltar que constam no SIPAC apenas as suas capas, indicando o assunto detalhado sobre cumprimento de mandados judiciais registrados nos órgãos judiciários sob determinados números, e somente através destes números é que foi possível a busca por seus conteúdos nos endereços eletrônicos dos referidos órgãos. Internamente, no SIPAC da UFBA, não consta qualquer documento que indique detalhadamente o teor das informações acerca desses processos.

Outros documentos analisados foram os relatórios de gestão da PROPLAN/UFBA referentes aos anos 2013, 2014, 2015, 2016 e 2017. Sobre a estrutura de governança da UFBA, o Relatório de Gestão 2013 concluiu que a ausência da exata compreensão do conceito de risco pode ter limitado a realização de uma avaliação do tema, e recomendou que a avaliação de risco dentro do contexto das atividades da instituição fosse mais bem explorada para processos críticos (UFBA, 2014).

O Relatório de Gestão 2014, em análise crítica sobre contratação de mão de obra para atividades não abrangidas pelo plano de cargos da UFBA, incluindo-se os contratos sob análise neste estudo, identificou o descumprimento de cláusulas contratuais sobre direitos trabalhistas por parte de empresas interpostas, e apontou que a PROAD/UFBA afirma que as notifica com aplicação de penalidades (UFBA, 2015). Outros eventos identificados foram o processamento irregular de liberação orçamentária, que resultou em atrasos no pagamento de faturas, e o não recebimento de suplementação orçamentária condizente com as despesas contratadas, incluindo os reajustes contratuais com base em acordos coletivos de trabalho previstos em lei. Concluiu-se, sobre a avaliação de risco, que este tema necessitava de melhor desenvolvimento na UFBA (UFBA, 2015).

Ainda sobre a avaliação de risco na UFBA, os relatórios de gestão de 2015 a 2017 repetiram a constatação dos anteriores, destacando a necessidade de adoção da gestão de risco de forma sistemática às ações administrativas e acadêmicas (UFBA, 2016, 2017, 2018). Nos relatórios de gestão 2015 e 2016 não se extraiu qualquer informação relevante que não tenha sido observada nos anteriores ou que se relacione com o tema desta pesquisa.

O Relatório de Gestão de 2017, no entanto, se aprofundou mais na elucidação sobre a gestão de risco nos macroprocessos da UFBA, após o instrumento se tornar impositivo por lei. Os relatos consistem na criação do Comitê de Governança e Gestão de Riscos e nas medidas iniciais de identificação de eventos e processos nos níveis estruturantes da Universidade, destacando as áreas potenciais de riscos e apresentação da Política de Gestão de Risco (PGR), cuja implantação está prevista para cinco anos e pretende estabelecer processos prioritários e seus respectivos prazos para tratamento de possíveis inconsistências/fragilidades/falhas de uma unidade ou órgão (UFBA, 2018).

Importa para este estudo os registros sobre informação e comunicação na UFBA extraídos dos relatórios de gestão analisados, posto que a comunicação organizada e tempestiva da organização deve ser um elemento constante na sua gestão de risco. Assim, a conclusão de todos estes documentos foi pela necessidade de maiores investimentos nos instrumentos tecnológicos para o aperfeiçoamento nos mecanismos de comunicação e informação. Evidencia-se, aqui, a relação entre sistemas de informação e governança corporativa, estabelecida por Domingues *et al.* (2015), ao justificar que, quando as organizações adotam uma tecnologia compatível e adaptada fluentemente aos seus processos, geram decisões mais assertivas na persecução dos resultados.

Outra evidência dessa base teórica na gestão de contratos da PROAD/UFBA reside no fato de que, em grande parte dos documentos analisados, há referência a diversos outros documentos relativos à gestão de contratos que não estão registrados no SIPAC. Um aspecto identificado durante a busca por documentos no SIPAC foi que a alimentação do sistema, por ser manual, dificulta a sincronização entre as informações contidas no SIPAC e sistemas como o Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI), que consiste no principal instrumento utilizado para registro, acompanhamento e controle da execução orçamentária, financeira e patrimonial do Governo Federal. Este fato revela a existência de uma falha do ponto de vista da disponibilidade das informações dentro da gestão de contratos da PROAD/UFBA.

Falhas na comunicação de processos e procedimentos representam riscos porque limitam a transparência das informações e dificultam que estas transitem de forma a proporcionar

avaliações mais rápidas e assertivas para que se decida sobre qual medida de controle deve ser adotada.

Depreende-se da etapa de análise documental que a gestão de contratos, no período delimitado de 2013 a 2017, não fez uso de controle de risco de forma sistemática, tendo se utilizado apenas da aplicação de penalidades para coibir a repetição de atos de determinadas empresas que geram prejuízos à UFBA e aos terceirizados. A reiteração das mesmas ocorrências, em um mesmo processo ou em mais de um, sugere a necessidade de adoção de uma ferramenta de gerenciamento que permita a antecipação aos riscos ou a mitigação dos impactos por eles produzidos. Em relação à origem dos riscos, a maioria identificada nos processos internos se originou externamente, por eventos de descumprimento contratual das empresas contratadas.

Buscou-se, por meio das entrevistas, explorar e conhecer a gestão de risco especialmente na PROAD/UFBA, através dos relatos sobre as experiências dos entrevistados, além de explorar quais eram as suas percepções e noção sobre a importância do processo. As respostas foram analisadas a partir do referencial teórico sobre a presença dos componentes da gestão de risco. A pedido, os nomes dos entrevistados não foram citados e, portanto, foram definidos como A, B, C e D, correspondentes, respectivamente, às funções de acompanhamento da fiscalização no núcleo de contratos/PROAD, fiscalização administrativa de contrato/ fiscalização técnica de contrato/PROAD, auditoria de Controle Interno/CCI e fiscalização administrativa/PROAD.

A primeira pergunta dirigida aos entrevistados foi: existe mapeamento de riscos na PROAD ou na UFBA? Caso a resposta fosse afirmativa, a questão se desdobrava em: há quanto tempo esses riscos são mapeados? Qual é a ferramenta utilizada para esse mapeamento? Uma matriz de riscos? Em três respostas foi constatada a inexistência de mapeamento de riscos na PROAD (respondentes A, B e D) e na UFBA (respondente C), mas a necessidade de usar tal ferramenta ou o conhecimento de estudos sobre o tema apareceu na maioria das falas.

Não existe [...]. Já existe uma cobrança da Procuradoria Federal junto à UFBA (Entrevistado A).

Acredito que exista há mais ou menos um ano o mapeamento, mas desconheço a ferramenta utilizada (Entrevistado B).

Ainda não. Existe apenas em estágio inicial e tem relatório de auditoria dando uma visão geral da UFBA sobre o grau de maturidade dos controles internos e gerenciamento de riscos. Hoje, de acordo com o Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI), deveria existir um plano de gerenciamento (Entrevistado C).

Não que seja do meu conhecimento, mas deveria ter (Entrevistado D).

Isto leva a crer que existe o reconhecimento da importância da matriz de controle de riscos, mas que esta não está em uso no âmbito da PROAD nem da UFBA. A constatação de que a gestão de contratos da PROAD/UFBA não faz uso de qualquer ferramenta de gestão de risco, já realizada através de pesquisa documental, se confirmou com as respostas dos entrevistados.

A segunda pergunta, ainda sobre o mapeamento de riscos, foi: se há mapeamento de riscos, sabe quais são os principais encontrados nos contratos de Apoio Operacional Técnico à Gestão e Fiscalização de Contratos Administrativos executados pela PROAD/UFBA? Os entrevistados A, C e D negaram que exista mapeamento sistemático de riscos na PROAD e na UFBA ao responderem o quesito anterior. O entrevistado B informou que existe, na PROAD, um estudo sobre mapeamento de riscos, realizado há mais ou menos um ano, mas que desconhece a ferramenta utilizada, transmitindo a concepção de que este procedimento, se feito, não é de forma sistemática e organizada.

Os principais riscos são o fornecedor não executar fielmente o contrato. A partir deste risco advém procedimentos e consequências para saná-lo. Por exemplo, o registro de conta vinculada e a adoção de mais rigor sobre a documentação das empresas no processo licitatório [...] (Entrevistado B).

O terceiro questionamento da entrevista foi: os riscos encontrados nos contratos são mais de natureza administrativa ou jurídica? São mais de origem interna ou externa? A partir das respostas, é possível constatar que, apesar de não existir o mapeamento de risco, as experiências dos depoentes apontam para as suas percepções dos principais riscos neste tipo de contrato como sendo predominantemente do tipo administrativo, e com origem principalmente dentro da própria universidade. Apenas o entrevistado B relatou que o principal risco administrativo se origina no exterior da instituição, que corresponde à falta de pagamento por depender do repasse de outro órgão da Administração Federal. O entrevistado A não respondeu. Concernente aos riscos jurídicos dos contratos administrativos, é possível se extrair das respostas que estes são uma consequência de atos internos da administração da UFBA, da fiscalização dos contratos e das decisões administrativas.

Os riscos são mais de natureza administrativa. Hoje o principal risco é externo. Trata-se de falta de pagamento, quando a administração não consegue pagar aos fornecedores porque depende financeiramente de outro órgão, externo. Os riscos jurídicos serão consequência da fiscalização do contrato e das decisões administrativas (Entrevistado B).

Os riscos são mais de natureza administrativa. São mais de origem interna (Entrevistado C).

De natureza administrativa. Juridicamente os contratos estão bem respaldados. O problema é a aplicação da legislação (Entrevistado D).

A quarta pergunta do roteiro foi: se não existe o mapeamento de riscos, por que não existe? Pensa que essa ação administrativa é importante para a gestão de contratos? Os motivos pelos quais os respondentes acreditam que o mapeamento não exista são a obrigatoriedade recente deste procedimento para a gestão de contratos, a necessidade de se consolidar processos e procedimentos anteriores que dariam subsídios ao próprio mapeamento de riscos na UFBA, e a inexistência de uma comissão de gestão de risco determinada desde a confecção dos contratos e termos de referência. Estas percepções e experiências pessoais dos depoentes se alinham às informações obtidas da análise anterior dos relatórios de gestão.

Seria importante. Passou a ser obrigatório a partir de determinada data. Antes, não tinha obrigatoriedade para os contratos anteriores [...] (Entrevistado A).

Certamente importante a ação administrativa de mapeamento é importante para a gestão de contratos (Entrevistado B).

Inicialmente, é necessário o mapeamento de processos, conhecer as atividades desenvolvidas em cada setor. Sem esse conhecimento, o responsável pelo mapeamento de risco, pela sua implantação, teria mais dificuldade, e a implementação mais difícil de garantir a eficácia do gerenciamento de risco (Entrevistado C).

[...] O mapeamento de riscos daria subsídio para se evitar os eventos de riscos. Existem pareceres da CGU indicando contratos com erros crassos desde sua gênese. O mapeamento de riscos seria crucial para a gestão de contratos. Se existisse uma comissão de gestão de risco, já haveria uma previsão de riscos pela comissão já inserida nos contratos e termos de referência (Entrevistado D).

A pergunta de número cinco dirigida aos entrevistados foi: se não existir a matriz qualitativa de riscos, a criação dessa ferramenta reduziria riscos administrativos e jurídicos em dos contratos de Apoio Operacional Técnico à Gestão e Fiscalização de Contratos Administrativos? As respostas foram unânimes no sentido de que a ferramenta matriz qualitativa seria útil na redução dos riscos administrativos e jurídicos.

Sim (Entrevistado A).

Acredito que a matriz qualitativa já exista, mas não sei qual está sendo usada pela administração central [...] (Entrevistado B).

Sim. A matriz qualitativa de riscos reduziria os riscos administrativos (Entrevistado C).

Desconheço a existência de matriz de riscos na PROAD. A ferramenta matriz qualitativa reduziria os riscos (Entrevistado D).

Indagados, no sexto questionamento, se acreditam que o mapeamento dos riscos, de maneira geral, eleva o nível de efetividade da gestão de contratos feita pela PROAD/UFBA, as respostas foram no sentido positivo.

Sim (Entrevistado A).

Com certeza (Entrevistado B).

Sim, com certeza (Entrevistado C).

Elevaria o nível de efetividade porque já haveria previsão em termos de referência e contratos, reduzindo as ocorrências (Entrevistado D).

A sétima pergunta foi: se há riscos, pensa que podem expor a UFBA, como contratante, a que tipo de vulnerabilidade? Responderam A, B, C e D, de acordo com as falas abaixo transcritas, que as vulnerabilidades são: falta de monitoramento; uso de contratações como moeda de troca política ou como forma de contratação de parentes; custo financeiro para a Administração Pública; contratações emergenciais; problemas jurídicos; disponibilização de servidores para serem prepostos nos órgãos do Poder Judiciário, deixando esses de produzir; custos judiciários em processos que a UFBA possa ser condenada; acertos informais; falha de comunicação sobre as decisões da PROAD aos órgãos máximos e fiscais; falta de conhecimento dos terceirizados sobre as atividades e processos da UFBA; falta de capacitação dos terceirizados e servidores; sobreposição do viés político ao viés administrativo, maculando a clareza das decisões administrativas; terceirizados deste contrato alocados para outros serviços alheios à gestão de contratos.

[...]o principal risco seria a falta de monitoramento, a dificuldade de monitoramento porque o serviço é feito de forma pulverizada na UFBA, que paga sem a certeza de que foram prestados os serviços (Entrevistado A).

[...] Riscos à imagem, à integridade física de pessoas, risco financeiro [...] (Entrevistado C).

Riscos à imagem da UFBA, em seu papel e objetivos sociais, responsabilização jurídica de seus administradores, gestores e funcionários. Também, o viés político se sobrepõe ao viés administrativo, maculando a clareza das decisões administrativas (Entrevistado D).

As vulnerabilidades são, principalmente, ficar a UFBA sem os serviços; a imagem da Universidade perante o público; o custo financeiro para a Administração Pública; uma possível contratação emergencial (custa caro e não resolve); problemas jurídicos; disponibilização de servidores para serem prepostos nos órgãos do Poder Judiciário, deixando esses de produzir; custos judiciários em processos que a UFBA possa ser condenada (Entrevistado B).

As respostas à pergunta de número oito – as empresas entregam satisfatoriamente o objeto contratado? – levam ao entendimento de que para os envolvidos na gestão dos contratos só é possível se aferir a entrega satisfatória do objeto contratado a partir dos documentos comprobatórios de obrigações legais exigidos das empresas mensalmente. Não há, porém, certeza sobre a qualidade da execução do objeto porque não há uma fiscalização técnica e setorial organizadas e devidamente implantadas. Pode haver distorção do objeto contratado e sua efetividade pode sofrer interferência da própria administração, e distorção para mais nos preços cobrados pelas empresas para a prestação dos serviços. Para o órgão interno de auditoria, as empresas contratadas não entregam o objeto.

De maneira geral, sim [...] existe a entrega do serviço a partir da documentação entregue pelas contratadas (Entrevistado A).

Há dúvidas, se a empresa entrega e a administração que distorce o objeto. Penso que as empresas entregam o objeto, porem a falta de fiscalização ou a interferência da administração prejudica a efetividade do objeto (Entrevistado B).

Não entregam, de modo geral [...] (Entrevistado C).

Existem dois vieses: 1. serviço efetivamente prestado, obedecem e cumprem a entregam a documentação e comprovação de encargos trabalhistas e recolhimentos; 2. é a empresa trabalhar tendo sempre que se proteger de inadimplência e de ingerência da administração pública (velada, porque não pode ser documentada). Apesar de entregarem o objeto, as empresas tendem a superfaturar os valores na planilha de formação de preços/custos (Entrevistado D).

Transcrevem-se abaixo as respostas às nona e décima perguntas: Há outros riscos relacionados a este tipo de contrato que gostaria de acrescentar? Há eventos relevantes capazes de expor a contratante a risco que deixam de ser comunicados? Por que acontece?

Existe o uso de contratações como moeda de troca política, ou como forma de contratação de parentes [...] com frequência, vê-se demandas no sentido de substituir alguém (terceirizado) alegando que o candidato não tem perfil, e na prática há interesse em se indicar conhecidos [...] (Entrevistado A).

Desvio do objeto e ingerência por parte de outros órgãos/unidades da Universidade. Outro fato relevante é o desvio de objeto quanto à alocação de pessoas em órgãos/unidades da UFBA [...]. Porque há acertos informais. Os órgãos máximos e fiscais não são comunicados sobre o “*feedback*”. Por exemplo, quando há judicialização de processos e a UFBA é condenada, não há comunicação sobre os acontecimentos posteriores aos fiscais e se não sabe se há comunicação aos órgãos de controle e aos órgãos de defesa da Universidade, para uma posterior cobrança à PROAD (Entrevistado B).

Falta de conhecimento dos terceirizados sobre as atividades e processos da UFBA (Entrevistado C).

[...] má gestão do recurso financeiro público. Dinheiro público gasto em vão, porque

existem terceirizados deste contrato alocados para outros serviços alheios à gestão de contratos [...]. Sim. Acontece quando a vontade política se sobrepõe à lógica administrativa [...] (Entrevistado D).

A partir da análise dos depoimentos obtidos, nota-se, em resumo, que inexistente na PROAD a adoção de mapeamento organizado e sistemático de riscos e nem mesmo um sistema organizado de gestão de risco. O componente mapeamento de risco e a matriz qualitativa de risco foram considerados importantes enquanto ação administrativa e ferramenta útil para a redução dos riscos administrativos e jurídicos na gestão de Contratos de Apoio Operacional Técnico à Gestão de Contratos Administrativos na PROAD.

Sobre os Contratos de Apoio Operacional Técnico à Gestão de Contratos gerenciados na PROAD, a identificação dos riscos foi possível após a compilação dos depoimentos dos entrevistados, sintetizados no quadro 8.

Quadro 8 - Identificação de riscos pelos entrevistados

PRINCIPAIS RISCOS EM CONTRATOS DE APOIO OPERACIONAL TÉCNICO À GESTÃO DE CONTRATOS
<ol style="list-style-type: none"> 1. Pagamento pelo serviço sem a certeza de que foi efetivamente prestado; 2. Riscos à imagem; 3. Riscos à integridade física; 4. Risco financeiro; 5. Falta de conhecimento dos terceirizados; 6. Contratados alocados de forma pulverizada na UFBA; 7. Contratações como moeda de troca ou contratação de parentes; 8. Desvio do objeto contratado quanto à alocação de pessoas em órgãos/unidades da UFBA; 9. Má gestão do dinheiro público; 10. Falta de capacitação dos terceirizados; 11. Ingerência por outros órgãos internos da UFBA; 12. Problemas jurídicos; 13. Custos judiciais por condenação da UFBA; 14. Responsabilização jurídica dos gestores e funcionários da UFBA; 15. Sobreposição do viés político ao viés administrativo; 16. Falta de clareza das decisões administrativas.

Fonte: elaborado pela autora.

Ao analisar as planilhas da etapa documental, constatou-se que os riscos mais encontrados nos Contratos de Apoio Técnico à Gestão de Contratos na PROAD/UFBA, no período de janeiro de 2013 a dezembro de 2017, são do tipo administrativo, o que confirma os depoimentos dos entrevistados. Entre os riscos administrativos, aqueles de naturezas operacional e financeira/orçamentária estão em maior número.

As respostas à entrevista confirmaram o pressuposto inicial de que os principais riscos

presentes nos Contratos de Apoio Operacional Técnico à Gestão de Contratos na PROAD/UFBA são do tipo administrativo. Os resultados quanto às suas origens, contudo, mostraram que não existe uma preponderância entre as internas ou externas e, ainda, que um mesmo risco pode se originar de diferentes eventos, ora internos, ora externos.

Entre os tipos jurídicos, os riscos de conformidade às cláusulas contratuais estão presentes em maior número no resultado das pesquisas em relação aos riscos decorrentes de inobservância direta à legislação pertinente. Assim como ocorre com os riscos do tipo administrativo, existe um certo equilíbrio entre as origens interna e externa dos riscos jurídicos, sendo que diferentes eventos podem originar o mesmo risco para a UFBA.

Em relação à entrega satisfatória do objeto contratado, a análise somente foi feita a partir da percepção dos entrevistados, uma vez que entre os documentos analisados não existe qualquer tipo de monitoramento de medição de resultados.

No âmbito da UFBA, como política de gestão, e especialmente na PROAD/UFBA, como sistema de gerenciamento de riscos em contratos administrativos, não foi identificado pela pesquisa qualquer sistema minimamente organizado. Contudo, por ser o risco uma realidade comum a qualquer atividade, administrá-lo faz parte da rotina da PROAD/UFBA, enquanto esta não adota um sistema organizado de seu gerenciamento em contratos.

Constatou-se que na gestão de contratos da PROAD/UFBA os mesmos eventos geradores de risco se repetem ao longo dos anos, a ponto de serem passíveis de categorização, o que confirma a constatação inicial deste estudo de que a adoção de uma simples matriz qualitativa, como forma sistemática de gerenciamento de riscos, possibilita a visualização destes de forma facilitada e esquematizada sinteticamente, melhorando a eficácia e eficiência operacional, trazendo consigo numerosos benefícios, tais quais a melhoria de controle dos eventos geradores de riscos em geral, a antecipação da identificação de oportunidades e ameaças, o alcance dos objetivos, a prevenção de perdas e de incidentes geradores dos riscos, entre outros (UFC, 2017).

Recomenda-se a adoção de uma Matriz Qualitativa de Risco, que consista em uma ferramenta padrão, simples, porém efetiva, para o gerenciamento de riscos em contratos administrativos, que se adeque à realidade da PROAD/UFBA, na qual deva constar, no mínimo, os seguintes elementos: o evento gerador de risco; o risco aqui considerado como o impacto (prejuízos e perdas) nos objetivos da contratação do serviço; categoria; etapa da gestão de contrato em que o risco está presente; número de vezes que ocorre; medidas de prevenção; atenuação ou recuperação do risco; objetivo esperado pela prevenção ou recuperação; responsáveis pelo risco; impacto; probabilidade. A figura 7 ilustra um modelo que pode ser adotado.

Figura 7 – Matriz Qualitativa de Risco

MATRIZ DE RISCO QUALITATIVA									
EVENTO GERADOR DE RISCO	CATEGORIA	ETAPA DA GESTÃO DE CONTRATOS	NÚMERO DE OCORRÊNCIAS	PREVENÇÃO	ATENUAÇÃO/RECUPERAÇÃO	OBJETIVO	RESPONSÁVEIS	IMPACTO	PROBABILIDADE
legenda dos íveis de impacto e probabilidade <div style="display: flex; justify-content: flex-end; gap: 5px;"> <div style="width: 20px; height: 10px; background-color: red; margin-bottom: 2px;"></div> ALTO <div style="width: 20px; height: 10px; background-color: yellow; margin-bottom: 2px;"></div> MÉDIO <div style="width: 20px; height: 10px; background-color: green; margin-bottom: 2px;"></div> BAIXO </div>									

Fonte: elaborado pela autora.

Sobre os elementos da Matriz Qualitativa de Risco, serão descritos na ordem em que aparecem na figura acima. O Evento Gerador de Risco descreve fontes ou eventos de risco que possam impactar a consecução dos objetivos da contratação. É importante estar na Matriz porque permite à Administração identificar as vulnerabilidades a que está sujeita a partir de experiências anteriores, permitindo uma previsão sobre os eventos capazes de gerar risco ao objeto da contratação e sobre quais providências devem ser tomadas.

O elemento Categoria da matriz proposta contempla o enquadramento do risco identificado em um ou mais tipos. Pode ser classificado de acordo com os impactos nos objetivos em administrativo - operacional, financeiro/orçamentário, de reputação, tecnológico – ou em jurídico de natureza legal ou de conformidade. Importa também que o risco seja classificado de acordo com a sua origem, em interno ou externo. Esta classificação permite que se estabeleça uma forma de gerenciar as respostas a cada tipo de risco a partir de sua identificação.

Etapa da Gestão de Contratos é o elemento que permite aos responsáveis pela gestão de risco saber quando esperar determinado risco e sobre ele atuar, pois informa em que momento este é identificado na gestão do contrato. A princípio, podem ser consideradas as etapas da execução do contrato, dos aditivos ou revisões contratuais e do encerramento contratual.

Entende-se por Número de Ocorrências a quantidade de vezes que o evento gerador do risco ocorre ou se repete no decorrer do contrato. Informa se ocorre com maior ou menor frequência e é uma informação imprescindível no momento de se estabelecer a probabilidade de ocorrência do risco em alta, média ou baixa.

Diante do estabelecimento do contexto em que se assenta o contrato, a administração deve

decidir se é mais vantajoso para si antecipar-se e prevenir o risco, de forma a evitar que ele ocorra. Em sendo essa a sua opção, deve constar na Matriz qual medida de prevenção será adotada frente à potencial ocorrência de determinado risco. Seguindo raciocínio semelhante quanto ao elemento anterior, caso a Administração decida que é mais benéfico aceitar o risco, é necessário constar na Matriz como os efeitos do risco serão atenuados ou como o estado anterior ao risco será recuperado, a depender de quão tolerante ao risco a PROAD tenha se determinado.

O elemento Objetivo trata daquilo que se pretende com a prevenção, atenuação ou recuperação do risco. Determina qual é o objetivo que se pretende com as decisões diante dos riscos.

O elemento Responsáveis consiste na determinação das pessoas a quem se atribuem as funções de identificar os eventos de riscos e de tratamento do risco (prevenção/recuperação), que podem se concentrar no mesmo agente envolvido na gestão de contrato ou em agentes distintos. Ressalta-se que, em geral, cabe à autoridade máxima da PROAD/UFBA as tomadas de decisões.

Conforme visto no capítulo do Referencial Teórico, o risco é medido pelo seu nível de impacto nos objetivos e de acordo com a probabilidade de sua ocorrência. Diante deste fato, a proposta de uma ferramenta de gerenciamento de risco deve conter os elementos Impacto e Probabilidade, que serão medidos, de acordo com a legenda, em alto, médio ou baixo. Esta avaliação corresponde a uma etapa que deve ser trabalhada por toda a equipe envolvida no Gerenciamento de Risco, previamente à adoção do modelo. É recomendável que esta equipe seja formada por pessoas com conhecimento e experiência suficientes sobre a ocorrência dos riscos.

A criação de um sistema eletrônico que contemple a Matriz Qualitativa de Risco sugerida seria uma resposta factível aos efeitos dos riscos nos objetivos perseguidos com as contratações, de forma que evidenciaria as informações necessárias para subsidiar a tomada de decisão sobre a prevenção e tratamento dos riscos. Essa ferramenta serve de indicador de probabilidade de ocorrência e de nível dos riscos. Como resultado da Matriz, é importante que os responsáveis pelo gerenciamento do risco relatem, em forma de crítica analítica, quais foram os resultados obtidos com a tomada de decisão, quais as dificuldades encontradas e quais as sugestões de melhoria para as decisões futuras.

É importante ressaltar que o meio de utilização da Matriz Qualitativa de Risco deve ser eletrônico, porque pressupõe celeridade na resposta, além de disponibilidade tempestiva das informações sob o alcance de todos os interessados na Organização.

A previsão dos riscos mais prováveis de ocorrer nos contratos administrativos e o impacto que causariam sobre a PROAD/UFBA facilitaria o trabalho dos envolvidos na gestão de contratos, além de criar uma segurança para a organização pela previsibilidade dos riscos mais recorrentes e como tratá-los, e otimizar tempo e recursos públicos nas soluções das suas consequências.

Salienta-se que a elaboração e consulta da Matriz Qualitativa de Risco deve ser um processo contínuo durante toda a duração do contrato, de forma que a comunicação das informações seja cíclica e esteja sempre atualizada.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS E RECOMENDAÇÕES

Esta pesquisa buscou conhecer os principais riscos presentes nos Contratos de Serviço Continuado de Apoio Operacional Técnico à Gestão de Contratos na PROAD/UFBA, no período compreendido entre janeiro de 2013 e dezembro de 2017, bem como suas origens.

Pretendeu-se com a exposição do referencial teórico discutir algumas abordagens conhecidas sobre Gestão de Risco, parâmetros técnicos e legais, tais quais COSO-ERM, ABNT ISO 31000:2018, *The Orange Book*, Instrução Normativa Conjunta MP/CGU nº. 01/2016, Guia de Orientação para o Gerenciamento de Riscos Corporativos (GOGRC), além de discussões de outros autores acerca desses parâmetros.

O mapeamento sobre o qual se debruçou a presente pesquisa se relacionou com a fase de identificação de riscos da gestão de contratos, que deve ser realizada após a ocorrência de eventos relevantes, que possam comprometer a efetividade da gestão contratual pela equipe responsável pela fiscalização ou que impeçam o alcance dos resultados que atendam às necessidades da contratação. Não coube ao estudo investigar os riscos gerados nas fases antecedentes à execução contratual, como planejamento da contratação, edital e confecção de termos de referência.

Foram analisados os principais documentos sobre a Gestão de Contratos na PROAD/UFBA, de onde se extraíram ocorrências geradoras de riscos e entrevistas foram realizadas com servidores envolvidos que possuem desejável conhecimento acerca dos potenciais riscos envolvidos diretamente nos Contratos de Apoio Operacional Técnico à Gestão de Contratos.

Embora tenha sido observado que não há a adoção de gestão sistemática de riscos de forma organizada na PROAD/UFBA, é fato que a administração é impelida a lidar, naturalmente, com os riscos que emergem das contratações administrativas.

A partir das análises dos resultados desta pesquisa, os pressupostos iniciais foram parcialmente confirmados:

- a) o risco administrativo foi o principal tipo de risco encontrado nos Contratos de Apoio Operacional Técnico à Gestão de Contrato na PROAD;
- b) constatou-se que os riscos jurídicos são consequência dos riscos administrativos;
- c) confirmou-se, também, a necessidade de um mapeamento para se conhecer o tipo predominante e suas origens.

Em relação à origem dos riscos administrativos identificados, os documentos e a entrevista nortearam o entendimento de que não existe uma preponderância entre as internas ou

externas, e, ainda, que um mesmo risco pode se originar de diferentes eventos, ora internos, ora externos.

Através da análise dos resultados foi possível compreender que a Administração precisa adotar mecanismos para evitar a contratação de empresas que não guardem qualquer compromisso com a finalidade pública ou que não tenham credibilidade quanto ao cumprimento das obrigações contratuais. Como exemplo, cita-se o achado documental de encerramento de determinada empresa antes do prazo previsto para a extinção contratual, sem que houvesse sequer prévia comunicação à PROAD/UFBA e aos seus funcionários. Esta situação expôs a UFBA a riscos de tipos administrativos e jurídicos de diversas naturezas.

Outro risco que precisa ser melhor controlado é o pagamento pelos serviços cuja qualidade, bem como a garantia do cumprimento do objeto contratado, não são monitorados adequadamente. Como visto nas entrevistas, existe um problema na fiscalização técnica dos serviços prestados, decorrente principalmente do número insuficiente de servidores, que acabam acumulando muitas funções. Adicionalmente, foi constatado que as pessoas envolvidas na gestão de contratos não possuem treinamento adequado para exercer as atividades que desempenham.

A comunicação sobre as decisões da Administração frente às ocorrências na execução contratual precisa ser revista, devendo ser tempestiva e abranger todos os envolvidos na gestão do contrato além de setores interessados. O referencial teórico aponta justamente para a necessidade de o elemento comunicação ser cíclico e constante na gestão de risco, devendo estar presente em todas as etapas. Outro aspecto da comunicação a ser revisto é o sistema operacional eletrônico utilizado atualmente para a gestão de contrato, o SIPAC, que não atende às complexidades existentes na gestão dos contratos de terceirização da PROAD/UFBA e dificulta decisões mais assertivas na persecução dos resultados.

Recomendou-se, ao final da pesquisa, a adoção de uma ferramenta para o gerenciamento de riscos em contratos administrativos, adaptada à realidade da gestão de contratos da PROAD/UFBA, após determinação de critérios a serem considerados para se estabelecer os objetivos esperados com a decisão acerca do controle de cada risco. Ressalta-se que a Matriz Qualitativa de Risco proposta pode incorporar novas informações e ser aplicada em outras modalidades de contratos da PROAD e da UFBA, sem a qual haverá dificuldades na utilização eficiente dos recursos financeiros públicos, no alcance dos objetivos da contratação e no atendimento às obrigações impostas pela legislação vigente.

No que concerne às limitações da pesquisa, importa relatar que não foi possível analisar todos os processos de ocorrência e apuração de irregularidades referentes aos Contratos de

Apoio Operacional Técnico Administrativo à Gestão de Contrato firmados no período de 2013 a 2017, uma vez que os documentos não foram encontrados no processo ou nos armários da PROAD/UFBA. Tal fato revela a necessidade de melhor organização e sistematização de gerenciamento de documentos, de forma que a informação constante em meio digital, no SIPAC, corresponda à localização física dos processos.

Na tentativa de se obter informações adicionais acerca do quantitativo de processos judiciais originados nos Contratos analisados, utilizou-se do Sistema Eletrônico do Serviço de Informações ao Cidadão (e-SIC), que permite a qualquer pessoa, física ou jurídica, que encaminhe pedidos de acesso à informação, acompanhe o prazo e receba a resposta da solicitação realizada para órgãos e entidades do Executivo Federal. Os protocolos dos pedidos de números 23480.027125/2018-64, 23480.028667/2018-54, 23480.028669/2018-43 e 23480.028669/2018-43 obtiveram como retorno a informação de adiamento de prazo para resposta e não foram, portanto, respondidos.

Outra limitação encontrada durante a pesquisa foi a ausência das informações e dados financeiros dos Contratos no SIPAC, o que dificultou o aprofundamento da análise dos riscos sob esta natureza. Pode-se extrair deste fato a suposição de que o SIPAC não foi um sistema criado de forma customizada/adaptada e fluente para corresponder às soluções de informação e comunicação da PROAD/UFBA, que é uma unidade complexa.

Conclui-se que o tema Gestão de Risco em Contratos Administrativos é bastante amplo e merece outras análises mais aprofundadas. Recomenda-se, portanto, investigações futuras acerca dos desafios à implementação da Gestão de Risco na UFBA e nos demais órgãos públicos, mapeamento de risco nas fases preparatórias da contratação e demais problemas emergentes da temática.

REFERÊNCIAS

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. **NBR ISO 31000**: Gestão de riscos: princípios e diretrizes. Rio de Janeiro, 2018.

ALMEIDA, Carlos Wellington Leite de. Fiscalização contratual: “Calcanhar de Aquiles” da execução dos contratos administrativos. **REVISTA DO TCU** 114, p. 53-62. jan./abr. 2009. Disponível em: <https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/342>. Acesso em 14 de março de 2018.

ÁVILA, Marta Dulcélia Gurgel. Gestão de riscos no setor público. **Revista Controle**. v.12, n. 2, p. 179–198, jul./dez., 2014. Disponível em: <http://www.tce.ce.gov.br/component/jdownloads/send/228-revista-controle-volumexii-n-2%20dezembro-2014/2565-artigo-10-gestao-de-riscos-no-setor-publico>. Acesso em: 01 de setembro 2018.

AZEVEDO, Mateus Miranda de; CARDOSO, Antonio Almeida; FEDERICO, Bianca Ellen; LIMA, Marco Antonio Ferreira; DUARTE, Jairo Gonçalves. O *compliance* e a gestão de riscos nos processos organizacionais. **Revista de Pós-Graduação Multidisciplinar (RPGM)**, v. 1, n. 1, p.1–25, p. 179-196. Mar/jun de 2017. Disponível em: [fics.edu.br/index.php/rpgm/article/view/507](http://www.fics.edu.br/index.php/rpgm/article/view/507). Acesso em 20 de dezembro de 2018.

BRASIL. Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991. Dispõe sobre a organização da Seguridade Social, institui Plano de Custeio, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 25 jul. 1991. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8212cons.htm. Acesso em: 24 abr. 2018.

_____. Lei nº 8.666 de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 22 de julho de 1993. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8666compilado.htm. Acesso em: 26 jun. 2017.

_____. Decreto nº 2.271 de 07 de julho de 1997. Dispõe sobre a contratação de serviços pela administração pública federal direta, autárquica e fundacional e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 8 jul. 1997. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d2271.htm. Acesso em: 01 mai. 2018.

_____. Tribunal Superior do Trabalho. Súmula nº 331. Contrato de prestação de serviços. Diário da Justiça, Brasília, DF, dez. 2000. Disponível em: http://www3.tst.jus.br/jurisprudencia/Sumulas_com_indice/Sumulas_Ind_301_350.html. Acesso em: 17 nov. 2017.

_____. Decreto nº 6.096 de 24 de abril de 2007. Institui o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais – REUNI. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 25 abr. 2007. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6096.htm. Acesso em: 14 mar. 2018.

_____. Instrução Normativa nº 02 de 30 de abril de 2008. Dispõe sobre Regras e Diretrizes para a Contratação de Serviços, Continuados ou Não. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 31

abr. 2008. Disponível em: <https://www.comprasgovernamentais.gov.br/index.php/legislacao/instrucoes-normativas/417-instrucao-normativa-n-02-de-30-de-abril-de-2008>. Acesso em: 30 mai. 2017.

_____. Tribunal de Contas da União. Glossário de Termos do Controle Externo - Segecex/Adsup/Adplan. Brasília: TCU, 2012. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A14DB4AFB3014DBAC9E2994CFD>. Acesso em: 18 set. 2018.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Guia de orientação para o gerenciamento de riscos. Brasília, DF, 2013. Disponível em: http://www.gespublica.gov.br/sites/default/files/documentos/p_vii_risco_opportunidade.pdf. Acesso em 28 jan. 2019.

_____. Instrução Normativa Conjunta MP/CGU n. 01 de 10 de maio de 2016. Dispõe sobre controles internos, gestão de riscos e governança no âmbito do Poder Executivo federal. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 11 maio 2016a. Disponível em: <https://www.cgu.gov.br/sobre/legislacao/instrucoes-normativas>. Acesso em: 17 abr. 2018.

_____. Ministério Do Planejamento, Desenvolvimento E Gestão – Assessoria Especial de Controles Internos – AECl, Matriz de Riscos: Gestão de 62 Integridade, Riscos e Controles Internos da Gestão, 2016b. Disponível em <http://www.planejamento.gov.br/assuntos/gestao/controle-interno>. Acesso em: 16 fev. 2018.

_____. Instrução Normativa nº 05 de 26 de maio de 2017. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão Diário Oficial da União, Brasília, DF, 2017a. Disponível em: <https://www.comprasgovernamentais.gov.br/index.php/legislacao/instrucoes-normativas/760-instrucao-normativa-n-05-de-25-de-maio-de-2017>. Acesso em: 13 jun. 2018.

_____. Ministério da Economia. Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. **Matriz de Riscos**, 2017b. Disponível em: http://www.planejamento.gov.br/assuntos/gestao/controle-interno/170609_matriz-de-riscos_v1-1.pdf. Acesso em: 04 fev. 2019.

_____. Ministério da Educação. Instituto Federal de Alagoas. **Mapa de riscos**, 2018a. Disponível em <https://www2.ifal.edu.br/ifal/reitoria/pro-reitorias/administracao/documentos/formularios/modelos/mapa-de-riscos-final.odt/view>. Acesso em: 02 dez. 2018.

_____. Ministério da Transparência e Controladoria Geral da União. **Metodologia de Gestão de Riscos**. 2018b. Disponível em <http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/institucionais/arquivos/cgu-metodologia-gestao-riscos-2018.pdf>. Acesso em: 10 mai. 2018.

_____. Tribunal de Contas da União. **Referencial básico de gestão de riscos**. Secretaria Geral de Controle Externo (Segecex). Brasília, DF, 2018c. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/referencial-basico-de-gestao-de-riscos.htm>. Acesso em: 11 mar. 2019.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. A reforma do estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle. **Caderno MARE**, Brasília, DF, n. 1, 1997, p. 40-54. Disponível em:

<http://www.bresserpereira.org.br/documents/mare/cadernosMare/caderno01.pdf>. Acesso em: 11 mar. 2018.

_____. Uma reforma gerencial da administração pública no Brasil. **Revista do Serviço Público**, v. 49, n. 1, p. 5-42, jan./mar 1998. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/documento/491>. Acesso em: 18 mar. 2018.

BRITTO JR, A.F.; FERES JR, N. A utilização da técnica da entrevista em trabalhos científicos. **Evidência**, v.7, n.7, p.237-250, 2011. Disponível em: <https://www.uniaraxa.edu.br/ojs/index.php/evidencia/article/view/200>. Acesso em: 04 mar. 2019.

BROMILEY, Philip; MCSHANE, Michael; NAIR, Anil; RUSTAMBEKOV, Elzotbek. Enterprise Risk Management: Review, Critique, and Research Directions. **Long Range Planning**, 48, 2015, p. 265–276. University of California. 2015. Disponível em: <https://www.ssrn.com/abstract=2376261>. Acesso em: 20 fev. 2019.

BRUGNERA, Tiago Luis; LUDWIG, Elton Luiz. Avaliação e identificação com escore de riscos na contratação de fornecedores de serviços de mão de obra terceirizada através da metodologia MCDA-C. **Revista Brasileira de Contabilidade**, n. 229, p. 44-55, mar. 2018. Disponível em: <http://rbc.cfc.org.br/index.php/rbc/article/view/1659>. Acesso em: 18 fev. 2019.

BURGOS, M. C. **Análise dos fatores críticos de Sucesso (FCS) envolvendo a fiscalização de contratos terceirizados em um Órgão Federal na cidade de João Pessoa**. Monografia. Departamento de Administração. Centro de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal da Paraíba, 2017. Disponível em: <https://repositorio.ufpb.br/jspui/bitstream/123456789/4161/1/MCB11052018.pdf>. Acesso em: 18 fev. 2019

CAVALCANTE, Pedro; PIRES, Roberto. **Nota Técnica n. 24** (Diest): Governança pública: construção de capacidades para a efetividade da ação governamental. IPEA, jul. 2018. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=33944&Itemid=6. Acesso em: 10 dez. 2018.

COMMITTEE OF SPONSORING ORGANIZATIONS OF THE TREADWAY COMMISSION. **Gerenciamento de riscos corporativos: estrutura integrada**. Jersey City: AICPA, 2007. Disponível em: <https://www.coso.org/Documents/COSO-ERM-Executive-Summary-Portuguese.pdf>. Acesso em: 05 jun. 2018.

DE GIORGI, Raffaele. O risco na sociedade contemporânea. **Revista de Direito Sanitário**, São Paulo. v.9, n.1, p. 37-49. Mai./jun. 2008. Disponível em: <http://www.revistas.usp.br/rdisan/article/view/13100/14903>. Acesso em: 02 mai. 2018.

DOMINGUES, A.A.; ROSINI, M.A.; PALMISANO, A., SILVA, O.R. Gestão estratégica de tecnologia da informação: estudo sobre a aplicação da TI como suporte de decisão as organizações. **Universitas Gestão e TI**, Brasília, v. 5, n. 1, p. 1-12, jan./jun. 2015. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.5102/un.gti.v5i1.3219>. Acesso em: 03 mar. 2019.

DRUCK, Graça; SENA, Jeovana; PINTO, Marina Morena; ARAÚJO, Sâmia. **Terceirização no Serviço Público: Particularidades e Implicações**. In: CAMPOS, André Gambier (org). *Terceirização do trabalho no Brasil: novas e distintas perspectivas para o debate*. Brasília: IPEA, 2018. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=32326:terceirizacao-do-trabalho-no-brasil-novas-e-distintas-perspectivas-para-o-debate&catid=410:2018&directory=1. Acesso em: 11 mai. 2018.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4.ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GODOY, Arilda Schmidt. Introdução à pesquisa qualitativa e suas possibilidades. **Revista de Administração de Empresas**. São Paulo, vol.35, n.2, p.57-63, mar/abril. 1995. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-75901995000200008. Acesso em: 04 jan. 2019.

GUERRA, Evandro Martins; D'AMATO, Mariana Coelho. Terceirização na Administração Pública. **Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais**, v. 34, n. 4, p. 27-41, out./dez. 2017. Disponível em: <https://revista.tce.mg.gov.br/revista/index.php/TCEMG/article/view/194>. Acesso em: 11 mai. 2018.

HM TREASURY. **The Orange Book: management of risk-principles and concepts**. London: HM Treasury, 2004.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA. **Gerenciamento de riscos corporativos: evolução em governança e estratégia**. Série Cadernos de Governança Corporativa, 19, p. 40-46. 2007. Disponível em: <https://conhecimento.ibgc.org.br/Lists/Publicacoes/Attachments/21794/Riscos%20cad19.pdf>. Acesso em: 27 out. 2018.

MANARINO, Michelle Peon. **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 (Mestrado em Gestão e Avaliação em Educação Pública). Universidade Federal de Juiz de Fora, 2017. Disponível em: <https://repositorio.ufjf.br/jspui/handle/ufjf/6020>. Acesso em: 15 set. 2018.

MARCELINO, G. F. Em busca da flexibilidade do estado: o desafio das reformas planejadas no Brasil. **Revista da Administração Pública**. Rio de Janeiro, v. 37, n. 3, p. 641-659, maio/jun. 2003. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/6735>. Acesso em: 25 jun. 2018.

MARCONI, Marina A.; LAKATOS, Eva M. **Fundamentos de metodologia científica**. 5 ed. São Paulo: Atlas, 2003.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. **O desafio do conhecimento**. 11 ed. São Paulo: Hucitec, 2008.

MIRANDA, L.B.S. **Gestão de riscos de contratos da terceirização no setor público: uma análise na Universidade Federal De Viçosa**. Dissertação (Programa de Pós-Graduação em

Administração Pública em Rede Nacional). Universidade Federal de Viçosa, 2018. Disponível em: <http://www.locus.ufv.br/handle/123456789/21582>. Acesso em: 10 set. 2018.

MOREIRA, H.; CALEFFE, L. G. **Metodologia da pesquisa para o professor pesquisador**. 2 ed. Rio de Janeiro: Lamparina, 2008.

OLIVEIRA JUNIOR, Antônio Jose Saraiva de; GOMES, Arnaldo Ribeiro; MACHADO, Guilherme de Vasconcellos. Metodologia de Auditoria com foco em processo e risco. **Revista do TCU**, Brasília, a.47, n.132. p.28-37, Jan./Abr. 2015. Disponível em: <https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/249>. Acesso em 24 out. 2018.

PAULO, Wanderlei Lima de; FERNANDES, Francisco Carlos; RODRIGUES, Luciana Gavazzi Barragan; EDIT, Jorge. Riscos e Controles Internos: uma metodologia de mensuração dos níveis de controle de riscos empresariais. **Revista Contabilidade & Finanças**, USP, São Paulo. n. 43, p. 49 – 60. Jan./Abr., 2007. Disponível em: <http://www.revistas.usp.br/rcf/article/view/34214>. Acesso em: 08 nov. 2018.

PEREIRA, Leone. Terceirização: aspectos atuais e polêmicos. **Revista de direito do trabalho**, São Paulo, SP, v. 41, n. 162, p. 15-43, mar./abr. 2015. Disponível em: <https://juslaboris.tst.jus.br/handle/20.500.12178/93394>. Acesso em: 05 jan. 2019.

RIBEIRO FILHO, Wander Fernandes.; VALADARES, Josiel Lopes. Governança: uma nova Perspectiva de gestão aplicada à Administração Pública. **The Journal of Engineering and Exact Sciences**, v.3, n.5, p. 721–723, ago. 2017. Disponível em: <http://www.locus.ufv.br/handle/123456789/13975>. Acesso em: 25 jan 2019.

SANTOS, Leidimar Cândida dos. **O REUNI e a democratização do acesso à Universidade Federal da Bahia**: estudo a partir da dimensão operacional. Tese (Programa de Pós-graduação em Administração). Escola de Administração, Universidade Federal da Bahia, 2013. Disponível em: <http://repositorio.ufba.br:8080/ri/handle/ri/23876>. Acesso em: 25 jan. 2019.

SILVA, V.M.R; RIBEIRO, W.C. Terceirização no setor público: um exemplo do direito subjugado à gestão. **Revista Digital de Direito Administrativo**, Universidade De São Paulo, v.4, p.131-169. Disponível em: www.revistas.usp.br/rdda. Acesso em: 11 mai. 2018.

SILVEIRA, Adriano Dutra da. **Gestão de Riscos da Terceirização**. 2 ed. Porto Alegre, Badejo Editorial, 2017.

TADEU, José Carlos; GUIMARAES, Eloísa Helena Rodrigues. O Desafio dos Gestores na Superação dos Riscos Inerentes à Gestão da Terceirização: Estudo de Caso em uma Instituição Federal de Ensino. **REUNIR**, v. 7, n. 1, jan-abr 2017, p. 49-64. Disponível em: <http://reunir.revistas.ufcg.edu.br/index.php/uacc/article/view/446>. Acesso em: 03 fev. 2019.

UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA. **Estatuto e Regimento Geral**. Salvador, 2010. Disponível em: https://ufba.br/sites/portal.ufba.br/files/Estatuto_Regimento_UFBA_0.pdf. Acesso em: 04 abr. 2018.

_____. **Regimento Interno da Reitoria**. Salvador, 2013. Disponível em: https://www.ufba.br/sites/portal.ufba.br/files/Regimento_Reitoria_web.pdf. Acesso em: 04 abr. 2018.

_____. **Relatório de Gestão 2013**. Salvador, 2014. Disponível em: <https://proplan.ufba.br/sites/proplan.ufba.br/files/Relat%C3%B3rio%20de%20Gest%C3%A3o%202013%20-%20-%20Altera%C3%A7%C3%A3o%20TCU.pdf>. Acesso em: 20 set. 2018.

_____. **Relatório de Gestão 2014**. Salvador, 2015. Disponível em: <https://proplan.ufba.br/sites/proplan.ufba.br/files/Relat%C3%B3rio%20de%20Gest%C3%A3o%202014%20-%20FINAL%20EDUFBA.pdf>. Acesso em: 20 set. 2018.

_____. **Relatório de Gestão 2015**. Salvador, 2016. Disponível em: <https://proplan.ufba.br/sites/proplan.ufba.br/files/Relat%C3%B3rio%20de%20Gest%C3%A3o%202015%20TCU.pdf>. Acesso em: 20 set. 2018.

_____. **Relatório de Gestão 2016**. Salvador, 2017a. Disponível em: https://proplan.ufba.br/sites/proplan.ufba.br/files/relatorio_de_gestao_tcu-ufba_2016_final_0.pdf. Acesso em: 20 set. 2018.

_____. **UFBA em números 2016**. Salvador, 2017b. Disponível em: https://proplan.ufba.br/sites/proplan.ufba.br/files/versao_digital_ufba_em_numeros_2017_0.pdf. Acesso em: 20 set. 2018.

_____. **Plano de Desenvolvimento Institucional**. Salvador, 2017c. Disponível em: <https://proplan.ufba.br/sites/proplan.ufba.br/files/pdi-2018-2022.pdf>. Acesso em 04 abr. 2018.

_____. **Relatório de Gestão 2017**. Salvador, 2018a. Disponível em: https://proplan.ufba.br/sites/proplan.ufba.br/files/relatorio_de_gestao_2017_final.pdf. Acesso em: 20 set. 2018.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ. **Manual de gestão de riscos**. Fortaleza, Ceará. 2017. Disponível em: <http://www.proplad.ufc.br/wp-content/uploads/2017/03/manual-gestao-de-riscos.pdf>. Acesso em 25 abr. 2018.

VELOSO, Marinalva Domingues Mendes. **Ferramenta de gestão de riscos aplicada à terceirização de mão de obra na administração pública**. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) Universidade Federal de Alfenas, 2017. Disponível em: <https://bdtd.unifal-mg.edu.br:8443/handle/tede/1106>. Acesso em: 05 abr. 2018.

VIEIRA, Antonieta Pereira; VIEIRA, Henrique Pereira; FURTADO, Madeline Rocha; FURTADO, Monique Rafaela Rocha. **Gestão de contratos de terceirização na administração pública: teoria e prática**. Belo Horizonte: Fórum, 2006. Disponível em: http://bdjur.stj.jus.br/jspui/bitstream/2011/2803/Gest%c3%a3o_de_Contratos_de_Terceiriza%c3%a7%c3%a3o%20.pdf. Acesso em: 18 ago. 2018.

APÊNDICES

APÊNDICE A – PLANILHA DE ANÁLISE DOCUMENTAL

LEVANTAMENTO DOCUMENTAL				
TIPOS	NATUREZA DO RISCO	DESCRIÇÃO DOS EVENTOS/OCORRÊNCIAS	ORIGEM	
			INTERNA	EXTERNA
ADMINISTRATIVOS	OPERACIONAL	Férias de funcionário sem substituição do posto		
		encerramento das atividades da contratada antes do término do contrato		
		fragilidades na comunicação entre Contratante e Contratada		
		fragilidades na autuação e arquivamento de documentos internos		
		contratação emergencial		
	FINANCEIRO/ORÇAMENTÁRIO	não apresentação de notas fiscais referentes aos serviços prestados		
		suplementação orçamentária insuficiente		
		processamento irregular de liberação orçamentária		
		pendência de pagamentos aos contratos		
		mandado de bloqueio e penhora		
		condenação pagamentos de intervalo intrajornada não cumprido		
		condenação pagamento por sobreaviso		
		condenação Pagamentos de horas extraordinárias		
	condenação pagamento de 1/3 de férias			
	pagamento por condenação subsidiária			
	TECNOLÓGICO	Ausência de registros de documentos no SIPAC		
informações incompletas no SIPAC / falta de detalhamento				
falta de sincronização entre informações do SIPAC e do SIAFI				
REPUTAÇÃO	Falta de uniformes para contratados			
	encerramento das atividades da contratada antes do término do contrato			
JURÍDICOS	CONFORMIDADE	atraso de pagamento de salário mensal		
		atraso de pagamento de VT		
		atraso de pagamento de aux.alimentação		
		Irregularidade junto à Receita Federal (certidão vencida)		
		interrupção da disponibilização de planos de saúde odontológico		
	LEGISLAÇÃO	Não abertura de conta vinculada para depósitos de encargos trabalhistas		
		jornada de trabalho indevida		
		pendência de pagamentos de FGTS		
		pendência de pagamentos de INSS		
		encerramento das atividades da contratada antes do término do contrato		

APÊNDICE B – ROTEIRO DE ENTREVISTA

Informações aos entrevistados:

Tema: Gestão de Risco. Programa MP18 – NPGA/EAUFBA

Identidade do entrevistado é sigilosa, sendo revelada apenas a função e o tempo nesta.

As respostas serão analisadas a partir da transcrição íntegra

Pode interromper ou pedir para repetir a pergunta

Dúvidas?

Identificação

Cargo:

Função:

Há quanto tempo está na função?

1. Existe mapeamento de riscos na PROAD (para servidores PROAD) / UFBA (para auditor CCD)? Caso a resposta seja afirmativa, há quanto tempo esses riscos são mapeados? Qual é a ferramenta utilizada para esse mapeamento? Uma matriz de riscos?
2. Se há mapeamento de riscos, sabe quais são os principais encontrados nos Contratos de Apoio Operacional Técnico à Gestão e Fiscalização de Contratos Administrativos executados pela PROAD/UFBA?
3. Os riscos encontrados nos contratos são mais de natureza administrativa ou jurídica? São mais de origem interna ou externa?
4. Se não existir o mapeamento de riscos, por que não existe? Pensa que essa ação administrativa é importante para a gestão de contratos?
5. Se não existir a matriz qualitativa de riscos, criação dessa ferramenta reduziria riscos administrativos e jurídicos em dos Contratos de Apoio Operacional Técnico à Gestão e Fiscalização de Contratos Administrativos?
6. Acredita que o mapeamento dos riscos, de maneira geral, eleva o nível de efetividade da gestão de contratos feita pela PROAD/UFBA?
7. Se há riscos, pensa que podem expor a UFBA, como contratante, a que tipo de vulnerabilidade?
8. As empresas entregam satisfatoriamente o objeto contratado?
9. Há outros riscos relacionados a este tipo de contrato que gostaria de acrescentar?
10. Há eventos relevantes capazes de expor a contratante a risco que deixam de ser comunicados? Por que acontece?