

CONTRATOS ADMINISTRATIVOS COM DEDICAÇÃO EXCLUSIVA DE MÃO DE OBRA E A ASSOCIAÇÃO COM A ECONOMIA DOS CUSTOS DE TRANSAÇÃO

PRODUTO TÉCNICO TECNOLÓGICO

Leandro Jin Kobayashi
Abdinardo Moreira Barreto de Oliveira

Universidade Tecnológica Federal do Paraná - UTFPR
Programa de Mestrado Profissional em Administração Pública – PROFIAP
Curitiba
2021



[Creative Commons 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/)

Esta licença permite que outros remixem, adaptem e criem a partir do trabalho para fins não comerciais, desde que atribuam o devido crédito e que licenciem novas criações sob termos idênticos. Conteúdos elaborados por terceiros, citados e referenciados nesta obra não são cobertos pela licença.

1. INTRODUÇÃO

A Administração pública depende muito de contratos administrativos para o desempenho de seu conjunto total de atribuições, considerando todas as demandas da sociedade que precisam de ações ou contribuições governamentais.

Todo o trabalho envolvido para contratações públicas abrange diversas peculiaridades, seja pelo que tange às legislações e normativas, seja por características relacionadas a fatores que podem ser percebidos na prática. Este processo inicia-se muito antes de firmar os contratos com as respectivas assinaturas. E, exige planejamento adequado que leva à necessidade de uma licitação, que possui fases interna e externa.

Contudo, após a confirmação da empresa em prestar os serviços, o trabalho para a Administração pública deve atentar-se rigorosamente para a execução do contrato. Obviamente, que se o contrato tiver que ser rescindido ou que não pode ser prorrogado, mesmo dentro da margem legal em que poderia haver continuidade, todo o processo deverá ser refeito, o que representa mais trabalho para os servidores públicos envolvidos e conseqüentemente maiores custos para a Administração pública.

Importante lembrar que um contrato rescindido é aquele que não teve cumprida

toda sua vigência contratual estabelecida, enquanto que prorrogação não realizada ainda que haja prazo legal estabelecido para tal, representa que há desinteresse por uma das partes pela renovação contratual. Boas prestações de serviços podem possibilitar sucessivas prorrogações até o prazo máximo de 60 meses, permitido pela legislação para o caso de serviços continuados com dedicação exclusiva de mão de obra.

A Teoria dos contratos referenciada para o trabalho e pertencente a um contexto econômico, pode ser compreendida como um conjunto de contribuições de diferentes autores, sendo fundamental a da Economia dos custos de transação (ECT), que apresenta relevante trabalho de Williamson (1975, 1979). Contudo, os estudos que a originaram foram de Coase (1937), que enfatizou os custos não produtivos; Simon (1955, 1959), pela sua contribuição com a Teoria da racionalidade limitada; e a assimetria de informações desenvolvida por Akerlof (1970) e que pode ser relacionada à seleção adversa, que representa imprevisibilidade quanto ao objeto contratado em relação ao realmente recebido.

Os aspectos comportamentais estudados por Williamson (2010) se apoiam

na Teoria da racionalidade limitada de Simon (1955, 1959); e em atitudes oportunistas, a exemplo do risco moral, quando agentes buscam encontrar possibilidades para obter vantagens em prejuízo da outra parte. Williamson (1979) valoriza três características das transações: especificidade de ativos, frequência e incertezas. Ainda, destaca a importância de uma governança estruturada conforme o nível verificado destas características citadas.

Baseando-se na Teoria dos Contratos e principalmente pela abordagem da ECT, alguns fatores que influenciam as relações contratuais têm evidência e podem contribuir para relacionar os aspectos teóricos com a gestão de contratos na Administração pública, que envolve toda uma sistemática de procedimentos associados a exigências legais e normativas, com planejamento, licitação (fases interna e externa) e execução contratual, que demanda gestão e fiscalização (FERREIRA; SOUZA, 2020). Evidencia também, fatores que influenciam as relações contratuais, como assimetria de informações, que possibilita ações prejudiciais como o risco moral e seleção adversa; e a racionalidade limitada dos agentes envolvidos (AKERLOF, 1970; SIMON, 1955, 1979; WILLIAMSON, 1975, 1979). Além disso, o modo conduzido institucionalmente, como o nível

de estrutura de governança ressaltado por Williamson (1979) e as características das transações também apresentam grande relevância produzindo efeitos nos processos que envolvem relações contratuais.

O aperfeiçoamento ou pontos especiais de atenção para todo o processo de contratações públicas que começa com o planejamento deve relacionar os fatores enfatizados pelos conceitos teóricos a fim de minimizar os eventuais problemas que podem surgir durante a execução e vigência contratual.

Considerando todo o trabalho empregado pela Administração pública para providenciar as contratações de serviços, a expectativa inclui que a execução desses contratos ocorra com a melhor qualidade esperada (ou pelo menos, a qualidade mínima exigida), com as contratadas estando aptas a honrar todo o período contratual. Rescisões contratuais ou contratos não renovados conforme as possibilidades legais implicam esforços e consequentes custos em um novo processo de contratação a ser realizado pela Administração pública.

Assim, dentre os resultados almejados para este trabalho, buscou-se retratar os perfis das empresas que apresentam maior manutenção de uma estabilidade ou constância na prestação de serviços à Administração pública, o que representa maior eficiência institucional.

Por outro lado, pretendeu-se também, identificar os perfis de contratadas pelo setor público que não honram todo o contrato e as que não efetivam prorrogações, com o intuito de encontrar as razões para estas interrupções ou ausências de continuidade.

A obtenção destes resultados pode expor uma visão ampla do conjunto de

possibilidades conforme o tipo de empresa a ser contratada. A compreensão dos perfis relacionados aos fatores destacados pela Teoria da Economia dos custos de transação pode contribuir para a realização de adaptações pontuais durante o processo de contratações, sejam no planejamento ou durante as execuções contratuais, sempre respeitando as leis e normas vigentes.

2. PRODUTO TÉCNICO

O trabalho realizado permitiu a elaboração de um relatório técnico, mas também a compreensão de fundamental produto gerado referente a uma metodologia para associação entre contratos administrativos com dedicação exclusiva de mão de obra com a Teoria da Economia dos custos de transação.

Art. 17. Os serviços com regime de dedicação exclusiva de mão de obra são aqueles em que o modelo de execução contratual exija, dentre outros requisitos, que:

- I - os empregados da contratada fiquem à disposição nas dependências da contratante para a prestação dos serviços;
- II - a contratada não compartilhe os recursos humanos e materiais disponíveis de uma contratação para execução simultânea de outros contratos; e
- III - a contratada possibilite a fiscalização pela contratante quanto à distribuição, controle e supervisão dos recursos humanos alocados aos seus contratos. (BRASIL, IN Nº 05/2017, ART. 17)

Os aspectos comportamentais segundo a Economia dos custos de transação – oportunismo e racionalidade limitada - foram objeto de análise textual. O oportunismo identificado nas análises dos processos de contratos estudados foi constatado por parte das empresas contratadas e não visualizada tal prática por órgão contratante. Já a racionalidade limitada foi percebida por ambas as partes da relação contratual, tanto as empresas contratadas como órgão contratante.

O oportunismo constatado nas execuções contratuais caracterizou-se por práticas ou falta de ações que provocam ou tentam propiciar vantagens indevidas para uma das partes, no caso, para as empresas.

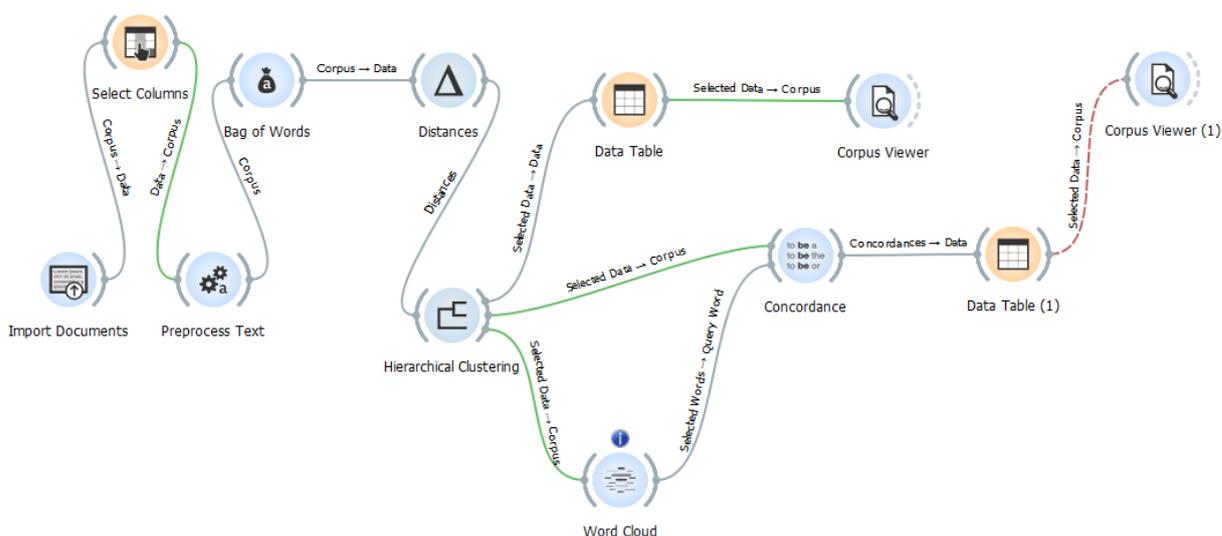
- atrasos ou falta de fornecimento de uniformes, equipamentos de proteção individual, pagamentos de salários ou benefícios a funcionários;
- falhas na execução contratual, falta de reposição de funcionários faltosos, descontos indevidos em pagamentos a funcionários, emissão de notas fiscais com valores acima do que deveria;
- falta de recolhimento de tributos, encargos ou pagamento de multas;
- desaparecimento de objetos e enquadramento divergente em categoria trabalhista.

A racionalidade limitada foi identificada em ocasiões em que os agentes realizaram determinadas ações, que posteriormente foram constadas como equivocadas ou não sendo a melhor alternativa em relação ao modo correto ou melhor decisão para a situação evidenciada.

Adentrando na análise das dimensões das transações, a incerteza foi identificada por análise textual, a exemplo dos aspectos comportamentais. Quando uma das partes da relação contratual ou um agente envolvido expôs sua dúvida ou incerteza, tal dimensão foi enfatizada. Assim, foram constatadas ocorrências de incerteza tanto para órgão contratante e para empresas contratadas.

Para análise de conteúdo dos aspectos comportamentais da Economia dos custos de transação - oportunismo e racionalidade limitada - e da incerteza, uma das dimensões de transação, foi utilizado o aplicativo *Orange Data Mining*. Os trechos coletados foram inseridos no programa e o *workflow* (fluxo de trabalho) pode ser visto na Figura 1.

Figura 1 - Workflow para auxílio de análise textual no *Orange Data Mining*.



Fonte: Dados do estudo

A especificidade de ativos foi mensurada pelo número de participantes na licitação que gerou cada contrato. As classificações foram definidas assim: especificidade muito alta – 1 ou 2 participantes; especificidade alta – 3 a 4 participantes; especificidade média – 5 a 7 participantes; especificidade baixa – 8 a 10 participantes; especificidade muito baixa – mais de 10 participantes.

A frequência foi observada sob dois panoramas: a frequência de transação contratual das empresas envolvidas na amostra e a frequência de contratação por objeto. A frequência pelas empresas teve como parâmetro, o número de contratos firmados com o Poder executivo federal.

A frequência de transações por objeto contratado foi verificada pelo nível de necessidade de cada posto de trabalho em cada *campus* durante o período selecionado. A partir da existência de cada posto de trabalho, observou-se a continuidade de manutenção deste posto até o contrato mais recente de cada *campus*. Postos semelhantes foram agrupados. Assim, considerando o período da amostra, as frequências por objeto em cada *campus* foram classificadas em: alta – a partir de 24 meses de contratação; e baixa – menos que 24 meses de prestação do serviço. Ao final, para estabelecer a frequência para toda a UTFPR, foram considerados os atuais núcleos regionais de compras, que são 5: Centro – Campo Mourão, Guarapuava e Ponta Grossa; Leste – Curitiba e Reitoria; Norte – Apucarana, Cornélio Procópio e Londrina; Oeste – Medianeira, Santa Helena e Toledo; e Sudoeste – Dois Vizinhos, Francisco Beltrão e Pato Branco. Portanto, verificou-se a frequência predominante em cada Núcleo e posteriormente, na abrangência dos 5 Núcleos.

3. ANÁLISES DE RESULTADOS

O perfil predominante dentre as empresas analisadas indica a maioria delas: com 1 contrato assinado com a UTFPR; sede no Estado do Paraná; natureza jurídica como sociedade empresária limitada ou empresa individual de responsabilidade limitada (de natureza empresária); microempresa; permanecendo ativa em 2021; sem sanções vigentes com a Administração pública federal; menos que 200 participações em licitações federais; menos que 20 contratos firmados com a Administração pública federal; e com proporção menor que 10% de contratos firmados em relação às participações em licitações federais.

Quanto ao perfil dos contratos consistem predominantemente em: serem atendidos por empresas do Paraná até 500 km de distância do local da execução contratual, ter o pregão eletrônico como modalidade para processo licitatório, contratos com menos que 10 funcionários e com vigência entre 1 a 3 anos. Os contratos apresentaram como objeto, principal e exclusivamente, apoio administrativo e limpeza, conservação, jardinagem e copeiragem. As alterações contratuais em relação a postos de trabalho, quando ocorreram, foram predominantemente por meio de diminuições e os motivos principais para não prorrogar ou vir a rescindir contratos foram por decisão exclusiva de uma das partes. Ainda, geralmente não ocorreram processos de sanção ou aplicação de multa, mas quando existiram, predominantemente foram em número de 1 ou 2 registros por contrato.

A Tabela 1 mostra a existência de oportunismo, sendo que em pouco mais de um terço dos contratos analisados, foi identificada a presença de comportamento oportunista.

Tabela 1 - Existência de oportunismo nos contratos

Oportunismo identificado	Número de contratos	Proporção (%)	Frequência acumulada (%)
Não	57	65,5%	65,5%
Sim	30	34,5%	100,0%

Fonte: Dados do estudo.

A Tabela 2 traz a o número de contratos com existência de racionalidade limitada. Este comportamento foi identificado em 20,7% dos contratos analisados.

Tabela 2 - Existência de racionalidade limitada nos contratos

Racionalidade limitada identificada	Número de contratos	Proporção	Frequência acumulada
Não	69	79,3%	79,3%
Sim	18	20,7%	100,0%

Fonte: Dados do estudo.

A Tabela 3 mostra a presença de incerteza nos processos analisados. Pouco mais de um quarto dos contratos estudados apresentaram incerteza em algum momento.

Tabela 3 - Existência de incerteza nos contratos

Incerteza identificada	Número de contratos	Proporção	Frequência acumulada
Não	65	74,7%	74,7%
Sim	22	25,3%	100,0%

Fonte: Dados do estudo.

A especificidade de ativos foi mensurada a partir do número de participantes da licitação que gerou cada um dos contratos. Assim, esta variável apresentou média de 22,03 participantes por licitação, número mínimo de 1 e máximo de 58 licitantes.

A Tabela 4 apresenta a frequência de contratos firmados conforme o número de participantes das referidas licitações. Percebe-se que 5,7% dos contratos apresentaram até 2 licitantes; 8% mostraram 3 ou 4 participantes; 3,3% tiveram entre 5 e 7 licitantes; 6,8% obtiveram entre 8 e 10 empresas participantes; e 75,9% dos contratos tiveram participação de mais de 10 empresas nas respectivas licitações.

Tabela 4 - Frequências de contratos gerados a partir do número de participantes nas licitações

Número de licitantes	Número de contratos	Proporção	Frequência acumulada
1	3	3,4%	3,4%
2	2	2,3%	5,7%
3	6	6,9%	12,6%
4	1	1,1%	13,8%
5	1	1,1%	14,9%
6	1	1,1%	16,1%
7	1	1,1%	17,2%
8	3	3,4%	20,7%
10	3	3,4%	24,1%
Mais que 10	66	75,9%	100,0%
Total	87	100,0%	

Fonte: Dados do estudo.

Considerando a frequência em que as empresas da amostra firmam contratos com o Poder executivo federal, 70,59% delas firmaram menos que 20 contratos, com média de 21,18 contratos, mínimo de 1 e máximo de 194 contratos firmados.

A Tabela 5 traz as frequências com que as empresas contratadas firmaram contratos com o Poder executivo federal de forma agrupada e categorizada pela situação dos contratos. Mais de 60% dos contratos analisados são atendidos por empresas que assinaram até 15 contratos com a Administração pública federal, considerando o Poder executivo.

Tabela 5 – Frequências agrupadas com que as empresas firmam contratos com o executivo federal

Número de contratos	Encerrado com 60	Encerrado antes	Vigente	Rescindido	Total
Nº de contratos firmados	meses ou mais	de 60 meses			
Até 15	3	20	25	5	53
De 16 a 30	1	4	4	1	10
De 31 a 45	0	5	4	0	9
De 46 a 60	0	9	1	0	10
Mais que 60	0	0	4	1	5
Total	4	38	38	7	87

Fonte: Dados do estudo.

A análise associada aos principais aspectos da Economia dos custos de transação constatou que a amostra apresentou as seguintes proporções em relação ao número de contratos: existência de oportunismo em 34,5%, ocorrências de racionalidade limitada em 20,7%, presença de incerteza em 25,3%, especificidade de ativos muito baixa em 75,9%, e empresas com até 15 contratos firmados com o Poder executivo federal em 60,9%.

As associações realizadas entre as durações de vigências dos contratos com as características das empresas contratadas, dos próprios contratos e os aspectos da Economia dos custos de transação permitiu a obtenção de um agrupamento destes detalhes classificados em contratos que não atingiram 2 anos; contratos que completaram 2 ou 3 anos; e contratos com ao menos 4 anos de duração. O Quadro 1 expõe os resultados que apresentaram significâncias estatísticas.

Quadro 1 - Perfil dos contratos quanto à duração de vigência

Duração das vigências contratuais	Menos que 2 anos completos	2 ou 3 anos completos	A partir de 4 anos completos
Característica			
Natureza jurídica	Empresário (individual) entidades empresariais	Sociedade empresária limitada	Sociedade simples limitada
Valor anual inicial conforme IPCA junho/2021	De R\$ 2 milhões a menos que R\$ 2,5 milhões	De R\$ 1,5 milhão a menos que R\$ 2 milhões	A partir de R\$ 2,5 milhões
Número de funcionários no início do contrato	A partir de 40	De 20 a 39	A partir de 40
Especificidade de ativos	Alta	Baixa	Média
Frequência de contratos firmados pelas empresas contratadas	46 a 60	Mais que 60	16 a 30

Fonte: Dados do estudo.

Estas visualizações possibilitam estabelecer um panorama geral com identificação das características que tendem a dificultar uma continuidade maior das execuções contratuais, como

nas situações em que os contratos não atingiram 2 anos de vigência. Por outro lado, os contratos que permitiram prorrogações até que atinjam 4 anos ou mais devem ser valorizados e as observações de características que contribuíram para este alcance são importantes. Um grupo intermediário com suas predominâncias que compõe o perfil auxilia a compreensão geral.

Estes resultados permitem recomendar uma atenção ainda maior para contratos com alto nível de especificidade de ativos e também que busque-se evitar conceitos de que empresas com elevado histórico de experiência com a Administração pública estarão sempre vinculadas a contratos mais duradouros. Considerando a frequência com que as contratadas da amostra firmaram com o Poder executivo federal, foi identificado que o grupo de contratos cujas empresas têm entre 16 a 30 contratos apresentou maior proporção de contratos que atingiram pelo menos 4 anos de vigência. Enquanto que em contratos que não completaram 2 anos, o grupo de contratos atendidos por empresas com 46 a 60 contratos é o que apresentou proporção mais relevante. Assim, a pesquisa demonstrou que empresas com menor número de contratos firmados executaram contratos mais longos.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Buscou-se obter as razões que levam os contratos administrativos de serviços terceirizados com dedicação exclusiva de mão de obra em uma universidade pública federal a não serem prorrogados ou serem rescindidos. Durante a análise dos contratos, estes puderam ser divididos entre: os vigentes; os que alcançaram a vigência legal permitida; os encerrados que ainda permitiam prorrogações conforme a legislação; e os rescindidos.

Dessa forma, sem contar os contratos ainda vigentes, os que atingiram as durações temporais máximas representaram 8,2% dos contratos.

Portanto, estes são os contratos que atenderam plenamente as expectativas iniciais de continuidade.

Dentre os contratos não mais vigentes, há os emergenciais encerrados, que por sua característica e função, não são passíveis de prorrogações além de um prazo de vigência bem mais curto. Há também contratos que não foram emergenciais, mas originaram-se em processos de dispensa de licitação e portanto tiveram vigências mais breves e na maioria das vezes, sem possibilidade de prorrogação. Assim, 12,2% dos contratos não mais vigentes, não

permitted prorogation even without reaching 60 months of validity.

Of the 7 rescinded contracts, of which 5 did not complete 1 year of duration, 14.3% of those that are no longer valid. Although in more than half of these, friendly rescissions have been celebrated, opportunities were verified in 6 of them. It was also possible to perceive that in 5 of these contracts, there was opening of a process for sanction. If the rescinded contracts are disregarded, all the other 3 contracts presented opportunities and sanctions with applications of fines.

Already the contracts closed were not originated by dispensation of bidding, but they still allowed prorogation, representing 65.3% of the contracts that are no longer valid in the research. In the specific analysis of the contracts closed without reaching 60 months, it was found that a higher proportion within this group, of contracts attended by companies located between 250 and less than 500 km from the execution site, a situation also perceived for the rescinded contracts.

In contracts closed before 5 years, it was identified a considerable presence of opportunity. Of

contracts in which it was found that such behavior, half of them were closed before 60 months and including the rescinded, this proportion reaches 70%. Of 14 contracts in which opportunistic behavior was identified, or more, more than one occurrence of this behavior, 9 were closed before 5 years and 3 were rescinded.

As for the specificity of assets, of the 12 contracts classified as high or very high, 1 is still valid for less than 12 months and 11 were closed before 36 months, 6 before 12 months.

In this way, besides the information observed in the own processes of the contracts studied, it was found other reasons that contribute to interruptions in the continuity of contractual validity. Relating to the aspects of the Economy of transaction costs, it is perceived a greater relevance for the opportunistic behavior in front of limited rationality. Because the latter tends to have an absence of intentional character, differently from opportunism. Among the dimensions of transactions, the specificity of assets showed to be more influential than frequency and uncertainty.

REFERÊNCIAS

AKERLOF, George A. **The Market for "Lemons": Quality Uncertainty and the Market Mechanism**. The Quarterly Journal of Economics, v. 84, nº 3, p. 488-500, aug/1970.

BRASIL. **Instrução Normativa Nº 5**: de 25 de maio de 2017. Brasília, DF: Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, 2017.

COASE, Ronald Harry. **The Nature of the Firm**. Economica, New Series, v. 4, nº 16, p. 386-405, Nov/1937.

FERREIRA, Fabrício da Costa; SOUZA, Antônio Artur de. **Custos de transação em licitações: análise da eficiência do processo de compra de medicamentos por organizações públicas**. Revista Cadernos de Finanças Públicas, Brasília, v. 20, n. 2, p. 1 - 36, set. 2020.

SIMON, Herbert A. **A Behavioral Model of Rational Choice**. The MIT Press: The Quarterly Journal of Economics, v. 69, nº 1, p. 99-118, fev/1955.

SIMON, Herbert A. **Rational Decision Making in Business Organizations**. American Economic Association: The American Economic Review, v. 69, nº 4, p. 493-513, Set/1979.

WILLIAMSON, Oliver E. **The Economic Analysis of Institutions and Organisations – in General and with respect to country studies**. OECD – Organization for Economic Cooperation and Development: Paris. Economics Department, Working Papers Nº 133, 1993.

WILLIAMSON, Oliver E. **The Economic Institutions of Capitalism: Firms, Markets, Relational Contracting**. The Free Press: New York. Collier Macmillan publishers London, 1975.

WILLIAMSON, Oliver E. **Transaction cost economics: an overview**. The Elgar companion to transaction cost economics, v. 8, 2010.

WILLIAMSON, Oliver E. **Transaction-cost economics: The Governance of Contractual Relations**. The University of Chicago Press: Journal of Law and Economics, v. 22, nº 2, p. 233-261, Out/1979.