



Universidade de Brasília  
Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade  
Programa de Pós-Graduação em Economia  
Mestrado Profissional em Economia

FERNANDO TARLEI DE FREITAS

**Avaliar o impacto da fiscalização de serviços terceirizados na gestão dos  
gastos públicos na UnB.**

Brasília . DF  
2017



FERNANDO TARLEI DE FREITAS

**Avaliar o impacto da fiscalização de serviços terceirizados na gestão dos gastos públicos na UnB.**

Dissertação apresentada ao Departamento de Economia da Universidade de Brasília como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Economia, área de concentração: Gestão Econômica de Finanças Públicas.

Orientador: Professor Dr. Jorge Madeira Nogueira

Brasília . DF

2017



FERNANDO TARLEI DE FREITAS

**Avaliar o impacto da fiscalização de serviços terceirizados na gestão dos gastos públicos na UnB.**

Dissertação apresentada ao Departamento de Economia da Universidade de Brasília como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Economia, área de concentração: Gestão Econômica de Finanças Públicas.

Comissão Examinadora formada pelos professores:

---

Prof. Dr. Jorge Madeira Nogueira - Orientador  
Departamento de Economia - UnB

---

Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Geovana Lorena Bertussi  
Departamento de Economia - UnB

---

Prof. Dr. Alexandre Maduro de Abreu  
Departamento de Administração - UnB

Brasília, 13 de julho de 2017.

## **AGRADECIMENTOS**

À minha esposa Maria José Oliveira, por todo carinho, amor, atenção e paciência durante todo o período de realização do mestrado e pelo incentivo para concluir esta jornada de estudos;

Ao Prof. Jorge Madeira Nogueira, pela orientação e oportunidade de aprendizado, pelos ensinamentos transmitidos ao longo das aulas do mestrado;

À turma do mestrado, pelos bons momentos de convívio em sala de aula, pela amizade e solidariedade nos momentos difíceis;

Aos colegas da minha unidade de trabalho na Universidade de Brasília (UnB) - Auditoria Interna, pelo apoio e incentivo para a conclusão do curso de mestrado.

## RESUMO

O uso de serviços de terceiros pela administração pública, invariavelmente, gera custos indesejados, decorrentes de inadequações no planejamento da contratação, na seleção de fornecedores e na execução do contrato. A lei n. 8.666, de 1993, prevê que a execução do contrato deverá ser acompanhada e fiscalizada por um agente da administração pública, designado especificamente para esse fim. O ato de fiscalizar significa verificar se o contrato está sendo executado de acordo com os termos pactuados, por meio de medição do serviço prestado e pela verificação do uso de materiais e de insumos, e se o quantitativo de mão de obra alocada é equivalente ao estipulado no contrato. O ato de fiscalizar também implica em verificar se a empresa contratada cumpre regularmente com as obrigações trabalhistas e se ela adota integralmente os parâmetros previstos na convenção coletiva de trabalho. Este trabalho, elaborado a partir de pesquisa documental, tem como objetivo avaliar o impacto da fiscalização de serviços terceirizados na gestão dos gastos da Universidade de Brasília (UnB). Foi realizado estudo comparativo de gastos com serviços terceirizados para um conjunto de universidades federais, sendo evidenciado que a UnB apresenta o maior custo com serviços terceirizados per capita por usuários diretos.

Palavras . chave: Serviços terceirizados. Eficiência da gestão. Fiscalização de contratos administrativos. Manual de fiscalização de contratos.

## **ABSTRACT**

The use of third party services by the public administration invariably generates unwanted costs due to inadequacies in contracting planning, supplier selection and contract execution. Law no. 8,666 of 1993 provides that the performance of the contract must be monitored and supervised by an agent of the Administration designated specifically for that purpose. The act of supervising means verifying that the contract is being executed in accordance with the agreed terms, by measuring the service provided and by checking the use of materials and inputs, and if the quantity of labor Allocated is equivalent to that stipulated in the contract. The act of supervising also implies in verifying that the contracted company complies regularly with the labor obligations and if it adopts in full the parameters established in the collective bargaining agreement. This paper, based on documentary research, has the objective of evaluating the impact of outsourced services inspection on the management of expenses of the University of Brasília (UnB). A comparative study of outsourced service expenditures for a set of federal universities was made, showing that UnB presents the highest cost with outsourced services per capita by direct users.

**Keywords:** Outsourced services. Management efficiency. Inspection of administrative contracts. Manual of supervision of contracts.

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 . Classificação dos indicadores de eficiência do TCU como inputs e outputs.....	35
Quadro 2 - Indicadores de eficiência do TCU e variáveis operacionais .....	36
Quadro 3 - Elemento de despesa e descrição orçamentária.....	67
Quadro 4 - Imóveis de uso acadêmico UnB, 2016. ....	74
Quadro 5 - Força de Trabalho da FUB, dezembro 2016. ....	75
Quadro 6 - Contratos de terceirização de serviços - FUB, 2017. ....	78
Quadro 7 - Contratos de terceirização, postos de trabalho e dispêndio FUB, 2017..	79
Quadro 8 . Ano de inauguração de unidades acadêmicas da UnB. ....	82
Quadro 9 - Condições para progressão por capacitação funcional - Plano de Carreira dos Cargos Técnico-Administrativos em Educação, lei n. 11.091, de 2005.....	83
Quadro 10 - Vencimento Básico Carreira dos Cargos Técnico-Administrativos em Educação, lei n. 11.091, de 2005, valores vigentes em junho de 2017. .	84
Quadro 11 - Incentivo à qualificação - Plano de Carreira dos Cargos Técnico-Administrativos em Educação.....	85
Quadro 12 - Parâmetros de cálculo de valores da remuneração de servidores da FUB.....	86
Quadro 13 - Contratos de serviços terceirizados selecionados para estudo comparativo, 2017. ....	87
Quadro 14 - Correspondência de atividades de serviços terceirizados de alvenaria, contrato n. 003/2017, com cargos da FUB. ....	88
Quadro 15 - Correspondência de atividades de serviços terceirizados de motorista, contrato n. 025/2016, com cargos da FUB. ....	88
Quadro 16 - Correspondência de atividades de serviços terceirizados de apoio e copeiragem, contrato n. 153/2015, com cargos da FUB.....	89
Quadro 17 - Correspondência de atividades de serviços vigilância, contrato n. 206/2014, com cargos da FUB. ....	89
Quadro 18 - Correspondência de atividades de serviços de portaria, contrato n. 171/2016, com cargos da FUB. ....	90
Quadro 19 - Correspondência de atividades de serviços limpeza, asseio e conservação, contrato n. 200/2015, com cargos da FUB. ....	91

Quadro 20 - Despesas anuais com serviços terceirizados, contratos selecionados, comparativamente com despesas de servidores equivalentes da FUB, 2017.....	91
Quadro 21 - Fases e etapas do processo de contratação de serviços terceirizados.	95
Quadro 22 - Índice de produtividade mínima prevista para execução do Contrato n. 200/2015 . Serviço de limpeza, asseio e conservação. ....	100
Quadro 23 - Manuais de orientação para gestão e fiscalização de contratos de serviços terceirizados. ....	105
Quadro 24 - Gestão e fiscalização - ações no momento inicial da prestação dos serviços terceirizados. ....	108
Quadro 25 - Gestão e fiscalização . ações de fiscalização diária.....	109
Quadro 26 - Gestão e fiscalização . ações de fiscalização por amostragem .....	109
Quadro 27 - Gestão e fiscalização . ações de fiscalização mensal.....	110
Quadro 28 - Gestão e fiscalização . ações de fiscalização procedimental.....	110

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Distribuição dos trabalhadores em empresas tipicamente terceirizadas e tipicamente contratantes, por Região Natural - 2013.....	46
Tabela 2 - Condições de trabalho e terceirização - 2013 .....	47
Tabela 3 - Distribuição dos trabalhadores em setores tipicamente terceirizados e tipicamente contratantes, por tamanho de estabelecimento - 2013.....	47
Tabela 4 - Distribuição dos trabalhadores em setores tipicamente terceirizados e tipicamente contratantes, por escolaridade - 2013 .....	48
Tabela 5 - Universidades Públicas selecionadas e usuários diretos - 2015.....	65
Tabela 6 - Universidades selecionadas, cursos ofertados e IGC - 2015.....	66
Tabela 7 - Universidades selecionadas e relação Despesa com Material de Consumo por Usuário equivalente - 2016.....	69
Tabela 8 - Universidades selecionadas e relação Despesa com Serviços Terceirizados por Usuário equivalente - 2016 .....	70
Tabela 9 - Universidades selecionadas e relação Despesa Aluno Concluinte - 2016 .....	72
Tabela 10 - Despesa com contratos de terceirização de serviços com dedicação exclusiva de mão de obra - código 339037, FUB, 2010-2016 .....	81
Tabela 11 - Custo de execução do Contrato n. 200/2015 . Serviço de limpeza, asseio e conservação, 2016. ....	99

## LISTA DE SIGLAS

ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
AGU	Advocacia Geral da União
CAGED	Cadastro Geral de Empregados e Desempregados
CGU	Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União
DIEESE	Departamento Intersindical de Estatísticas e Estudos Econômicos
IES	Instituições de Ensino Superior
IFES	Instituições Federais de Ensino Superior
IGC	Índice Geral de Cursos
IN	Instrução Normativa
LFR	Lei de Responsabilidade Fiscal
MEC	Ministério da Educação
MP	Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão
OIT	Organização Internacional do Trabalho
OS	Organizações Sociais
RAIS	Relação Anual de Informações Sociais
REUNI	Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais
STF	Supremo Tribunal Federal
TAE	Técnico-Administrativos em Educação
TCU	Tribunal de Contas da União
TST	Tribunal Superior do Trabalho
UnB	UnB Universidade de Brasília

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO .....	15
1 SERVIÇOS TERCEIRIZADOS: ASPECTOS ECONÔMICOS DE GESTÃO	21
1.1 A terceirização no contexto econômico .....	21
1.2 Serviços de Terceirização: prós e contras .....	23
1.3 Eficiência dos gastos públicos via terceirização .....	25
1.4 Os elos entre terceirização e direitos e deveres trabalhistas.....	30
1.5 Terceirização e Função de Produção de Ensino .....	33
2 NASCIMENTO E CRESCIMENTO DA TERCEIRIZAÇÃO .....	38
2.1 A origem do movimento pró-terceirização .....	38
2.2 A difusão da terceirização em nível internacional.....	41
2.3 A expansão da terceirização no Brasil.....	45
2.4 A universidade brasileira e a terceirização .....	49
3 A INSTITUCIONALIZAÇÃO DOS SERVIÇOS DE TERCEIRIZAÇÃO.....	53
3.1 A regulamentação dos serviços de terceirização.....	53
3.2 Instrumentos fiscalizatórios dos serviços de terceirização .....	59
3.3 As especificidades da terceirização no ambiente universitário.....	63
4 A EXPERIÊNCIA DA UNB COM SERVIÇOS DE TERCEIRIZAÇÃO .....	73
4.1 Um breve histórico.....	73
4.2 A abrangência e os custos orçamentários da terceirização na UnB.....	75
4.3 Os ganhos orçamentários potenciais da terceirização na UnB.....	82
4.4 As falhas no monitoramento: custos "ocultos" da terceirização da UnB.....	94
5 UMA PROPOSTA PARA INCREMENTO DA EFICIÊNCIA DOS SERVIÇOS DE TERCEIRIZAÇÃO.....	104
CONSIDERAÇÕES FINAIS. ....	113
REFERÊNCIAS.....	116



## INTRODUÇÃO

A terceirização é o processo de transferência de produção de bens ou prestação de serviços de uma empresa para outra empresa ou pessoa, representando uma descentralização de atividades (DE ALMEIDA, 2014).

Para Giosa (1997), a terceirização de serviços consiste em transferir para um terceiro a execução de atividades consideradas de menor importância, à luz dos objetivos estratégicos da organização, como forma de criar e sustentar vantagens competitivas.

A terceirização representa um fenômeno de flexibilização do processo produtivo, em que ocorre uma nova organização desse processo, num contexto de parcerias entre empresas, em que são obtidas vantagens mútuas.

O trabalhador terceirizado, nesse novo processo produtivo, não adquire vínculo trabalhista com o tomador do serviço, o qual é preservado com a entidade interveniente, no caso o prestador de serviços (DE ALMEIDA, 2014).

O conceito de terceirização é utilizado tanto para o setor privado quanto para o setor público. No setor público, a formalização de contratos, de qualquer natureza, exige obediência ao regramento legal, a que estão submetidos os agentes públicos. A contratação de serviços terceirizados faz parte da dinâmica da gestão pública, sendo uma prática adotada por todas as esferas de governo (ARAUJO, 2012).

Optando-se pela estratégia de terceirização, o gestor público se vê obrigado a efetuar o processo de gestão e fiscalização do contrato. A fiscalização da execução contratual é obrigatória para todos os órgãos e entidades públicas. Não se insere na esfera de discricionariedade do gestor a decisão de fiscalizar ou não, sendo a omissão ou recusa desse poder-dever considerada como falta grave.

O fundamento dessa obrigatoriedade encontra-se na lei n. 8.666, de 21 de junho de 1993, em que o artigo n. 67 define que a execução do contrato deverá ser acompanhada e fiscalizada por um representante da Administração especialmente designado (DE ALMEIDA, 2009).

Observa-se que a fiscalização dos contratos administrativos é fundamental para uma prática administrativa de excelência, além de ser um mandamento legal, o

que remete a uma possível prática na administração pública com modelos aperfeiçoados de gestão nesse aspecto.

A realidade não mostra isso. O assunto ainda não é tratado com a devida importância pela administração pública. Poucos órgãos da administração pública adotam manual, cartilha ou guia de fiscalização de contratos administrativos.

Diante dessa situação, surge a oportunidade para pesquisar o **processo de fiscalização de contratos de serviços terceirizados**, a partir dos condicionantes que permeiam esse processo, **de modo a identificar os parâmetros que devem ser observados pelos agentes públicos**.

A análise das atividades de fiscalização de contratos administrativos de serviços terceirizados tem relevância por sua vinculação direta com a redução de desperdícios e eliminação de pagamentos indevidos. Na ausência da fiscalização, é grande a probabilidade de ocorrer pagamentos sem a contraprestação de serviços ou receber um serviço prestado de forma insuficiente ou em desacordo com os termos contratados.

Diante dessa temática, surge a seguinte questão para pesquisa: a fiscalização de contratos de serviços terceirizados na Universidade de Brasília (UnB) adota um modelo que permite agregar aspectos de eficiência na gestão dos gastos públicos?

### **Formulação do problema**

Considerando que a fiscalização dos contratos administrativos é de extrema relevância para uma prática administrativa eficiente, além de ser legalmente exigida, espera-se que tal prática seja comum na administração, inclusive com modelos aperfeiçoados de gestão nesse aspecto.

Os contratos de prestação de serviços de natureza continuada, com dedicação exclusiva de mão de obra, exigem que fiscal verifique se a empresa contratada está efetuando regularmente o pagamento de salários, o recolhimento das contribuições previdenciárias e FGTS, o fornecimento de benefícios, o cumprimento de todas as cláusulas objeto da Convenção Coletiva de Trabalho da categoria, entre outros.

Na Universidade de Brasília não foi localizado um instrumento próprio que possa ser utilizado pelos fiscais de contratos para orientar sua atuação e tampouco foi identificado um sistema de mensuração de eficiência na utilização de serviços terceirizados.

Diante dessa situação, surge a oportunidade para pesquisar o processo de fiscalização de contratos de serviços terceirizados de natureza continuada, com dedicação exclusiva de mão de obra, em vigor no ano de 2017 na UnB, a partir dos condicionantes que permeiam esse processo, de modo a possibilitar a mensuração do grau de sua eficiência na gestão dos gastos desses recursos.

### **Objetivo Geral**

Avaliar a estratégia do uso de serviços terceirizados de natureza contínua, com dedicação exclusiva de mão de obra, na gestão dos gastos públicos da Universidade de Brasília em relação a sua eficiência.

### **Objetivos Específicos**

- “ Identificar os contratos de serviços terceirizados de natureza contínua na UnB, com seus respectivos objetos, valores e quantitativo de trabalhadores terceirizados;
- “ Mensurar o ganho econômico que o uso de serviços terceirizados para execução das atividades de apoio na UnB proporciona em termos monetários;
- “ Elaborar o diagnóstico sobre o processo de fiscalização de contratos administrativos de serviços terceirizados de natureza contínua na UnB;
- “ Estabelecer os parâmetros que determinam o processo de fiscalização de contratos administrativos de serviços terceirizados de natureza contínua e os respectivos instrumentos que potencializem a fiscalização eficiente.

### **Justificativa**

O estudo das atividades de fiscalização de contratos administrativos de serviços terceirizados de natureza continuada, com dedicação exclusiva de mão de obra, mostra-se relevante em razão da vinculação direta com a redução de desperdícios e eliminação de pagamentos indevidos.

Sem o processo de fiscalização, é grande a probabilidade de ocorrer custos indesejados, o que se torna ainda mais relevante num contexto de redução orçamentária das IFES em curso no ano de 2017.

A partir desse estudo, poderão ser propostos modelos para o processo de fiscalização de contratos de serviços terceirizados na administração pública, inclusive com adoção de painel de indicadores.

### **Métodos e Procedimentos de Pesquisa**

O Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União disponibiliza na internet páginas de transparência pública de diversos órgãos da Administração Pública federal, contendo informações sobre a execução orçamentária, licitações, contratos, convênios, diárias e passagens e o Cadastro de Empresas Inidôneas e Suspensas.

Nesse ambiente, será feita a pesquisa de dados de despesas orçamentárias da UnB e de outras universidades que serão utilizados para o estudo comparativo no presente trabalho.

O acesso ao portal de Páginas de Transparência Pública é feito no endereço eletrônico <<http://www3.transparencia.gov.br/>>, mediante um clique no banner **Páginas de TRANSPARÊNCIA Pública dos Órgãos e Entidades**. Na sequência, após a apresentação das páginas dos órgãos e entidades, identifica-se a página do Ministério da Educação e com um clique no símbolo + é possível o acesso às páginas das IFES. Localiza-se a página da IFES desejada e com um clique será possível o acesso à respectiva página. Essa página exibirá consultas para Execução Orçamentária, Licitações, Contratos, Convênios, Diárias e Passagens e CEIS. No caso de pesquisa de despesa orçamentária, clique em **Execução Orçamentária** clique **Por Natureza de Despesa** selecione a Unidade Orçamentária **Fundação Universidade Brasília . 26271+** e o ano desejado. Clique em **pesquisar** para ter acesso aos dados.

O total de despesa efetuada com serviços terceirizados pelas universidades federais foi obtido mediante consulta diretamente no portal de Páginas de Transparência Pública do governo federal (BRASIL, CGU, 2017).

Foi elaborado estudo comparativo entre as universidades federais com mais de vinte mil usuários diretos, assim considerado o somatório de: alunos matriculados

em curso de graduação presencial, número de docentes em exercício e total de servidores técnico-administrativos. Esses dados foram extraídos da Sinopse Estatística da Educação Superior (INEP, 2016) e do Cadastro E-MEC de Instituições e Cursos de Educação Superior (E-MEC, 2017).

A verificação da vantagem econômica em utilizar a prestação de serviços terceirizados para execução de atividades de apoio pela UnB foi feita mediante análise do custo do contrato de serviços terceirizados comparativamente com o custo do uso alternativo de servidores equivalentes da UnB.

A identificação dos contratos de prestação de serviços de natureza contínua na UnB, com dedicação exclusiva de mão de obra, vigentes no ano de 2017, foi procedida com base em pesquisa na página eletrônica mantida pela Diretoria de Terceirização da UnB. A partir da leitura de cada contrato de prestação de serviço, foi possível identificar os respectivos objetos, os valores de despesas e o quantitativo de trabalhadores terceirizados que serão disponibilizados para execução dos serviços.

Os parâmetros que determinam o processo de fiscalização de contratos administrativos de serviços terceirizados de natureza contínua e os respectivos instrumentos foram obtidos pela análise da Instrução Normativa do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão nº 05, de 2017 e outros instrumentos legais pertinentes.

### **Apresentação do Trabalho**

O presente trabalho está estruturado em cinco capítulos, além da introdução e considerações finais.

O primeiro capítulo aborda os aspectos econômicos de gestão de serviços terceirizados; as vantagens e desvantagens no uso de serviços terceirizados; a terceirização e a função de produção de ensino; e os elos existentes entre terceirização, direitos e deveres trabalhistas.

O segundo capítulo reporta o nascimento e crescimento da terceirização; sua origem e a difusão em nível internacional; a expansão da terceirização no Brasil; e a experiência da terceirização na universidade brasileira.

O terceiro capítulo cuidará da institucionalização dos serviços de terceirização; a regulamentação dos serviços terceirizados e os respectivos instrumentos fiscalizatórios; e as especificidades da terceirização no ambiente universitário.

O quarto capítulo abordará a experiência da UnB com serviços terceirizados; a abrangência e os custos orçamentários da terceirização na UnB; os ganhos orçamentários potenciais do uso da terceirização; e as falhas no monitoramento dos custos indesejados da terceirização na UnB.

O quinto capítulo apresenta uma proposta para incremento da eficiência dos serviços de terceirização, com apresentação dos parâmetros que determinam o processo de fiscalização de contratos administrativos de serviços terceirizados de natureza contínua, com indicação de um conjunto de procedimentos sistematizados que o fiscal deve observar no desempenho de suas atividades.

O trabalho é finalizado com a apresentação das considerações finais.

# **1 SERVIÇOS TERCEIRIZADOS: ASPECTOS ECONÔMICOS DE GESTÃO**

## **1.1 A terceirização no contexto econômico**

A atividade econômica, invariavelmente, se depara com a escolha sob condições de escassez, num ambiente em que os recursos são insuficientes para produzir a totalidade de bens e serviços desejados pela sociedade. Isso obriga a todos os integrantes da sociedade a fazer escolhas, na maioria das vezes com base nos preços dos bens e serviços. As firmas desejam ter o maior lucro possível, mas precisam pagar por seus recursos e por isso escolhem cuidadosamente o que produzir, quanto produzir e como produzir (HALL e LIEBERMAN, 2003).

Conforme Hall e Lieberman (2003), para cada combinação diferente de insumos é possível conhecer a quantidade máxima de produtos que uma firma pode produzir durante um determinado período de tempo, bastando apenas que a sua função de produção seja conhecida, uma função matemática que relaciona insumos e produtos.

A combinação dos insumos e a forma de utilização dos recursos de que a firma possui depende de uma estratégia, sendo essencial considerar os fatores externos e internos, uma vez que esses fatores esclarecem o mundo em que a firma opera.

Para Porter (1996), a estratégia é uma fórmula ampla para o modo como uma empresa vai competir. Para Luecke (2009), o processo de olhar para o ambiente interno e para o ambiente externo é que irá determinar quais opções estratégicas estão disponíveis para a empresa.

A despeito de uma série de contribuições teóricas, conceituais e empíricas, a área da estratégia está repleta de prescrições e de diretrizes concorrentes que não conseguem responder a preocupação central dos gestores e da teoria da Gestão Estratégica, que é desvendar como as organizações criam e sustentam vantagens competitivas, ou seja, de que maneira se distinguem dos seus concorrentes e conseguem conquistar mercados de forma duradoura e sustentável (RUMELT et al., 1994).

Nas últimas décadas, o acirramento da competitividade empresarial obrigou as empresas a adequarem as suas estratégias diante dos mercados, seja na busca de novas conquistas ou mesmo para perpetuar a continuidade de atuação. A necessidade sempre presente da busca pela redução de custos obrigou os agentes a criarem novos modos de produção, resultando na fragmentação da cadeia produtiva e na adoção de novas relações de trabalho, a exemplo da terceirização (FREZ, 2016).

A terceirização muda o enfoque tradicional da relação bilateral entre empregador e empregado, evoluindo para uma relação trilateral, em que são visíveis as figuras do trabalhador, do prestador de serviços e do tomador de serviços. Surge então a figura do "terceiro+ . um estranho - que representa um especialista na atividade que será terceirizada, com a denominação de prestador de serviços. A qualidade técnica e os custos dos serviços prestados por esse prestador de serviços serão determinantes para sua sobrevivência num mercado de oferta e demanda de serviços terceirizados (MARINHO FILHO et al., 2016).

A terceirização tem que ser vantajosa para o tomador do serviço - empresa que contrata o prestador de serviços - uma vez que as empresas que adotam essa prática desejam concentrar seus esforços nas atividades essenciais e delegar a terceiros as tarefas e etapas do processo produtivo que são consideradas secundárias na prática empresarial, também denominadas atividades de apoio ou atividades meio.

Dentro desta categoria de atividades são elencadas: limpeza, vigilância, transporte, refeição e conservação. Cada empresa definirá as atividades passíveis de terceirização, a partir de sua atividade principal, sendo, portanto, diferenciado o enfoque de empresa para empresa. Importante ressaltar que a redução de custo, a flexibilidade, a agilidade e a qualidade dos serviços são aspectos fundamentais para a opção pelo serviço terceirizado (MARINHO FILHO et al., 2016).

Após sua materialização, a terceirização de serviços passa a representar mais um processo dentro da organização, com os riscos inerentes associados. É comum avaliar os riscos da terceirização apenas em relação à qualificação da empresa contratada, a qual poderá não ter a competência adequada ou mesmo apresentar capacidade insuficiente em relação ao tipo de serviço a ser prestado, o

que certamente resultará em prejuízos para o tomador do serviço terceirizado (MARINHO FILHO et al., 2016).

## **1.2 Serviços de Terceirização: prós e contras**

Dentro de um modelo de gestão, a terceirização de atividades apresenta vantagens e desvantagens. A principal vantagem tem como fundamento a oportunidade que se abre para a empresa concentrar seus recursos e esforços na sua própria área produtiva, na área em que é especializada, propiciando melhor qualidade do produto e manutenção da competitividade de mercado, aliada a uma diminuição de encargos trabalhistas e previdenciários, com impacto direto na redução de custos fixos (MARTINS, 2014).

A desvantagem no uso da estratégia de terceirização de atividades reside no risco de contratar empresas inadequadas para realizar os serviços, sem competência e idoneidade financeira, de forma a garantir uma relação de parceria positiva, quer seja na execução contratual quer seja na longevidade dessa parceria (MARTINS, 2014).

Tendo como certo que a imagem e identidade corporativa são fatores que estabelecem o grau da reputação corporativa, as empresas buscarão preservar sua imagem junto a fornecedores, clientes e investidores, notadamente aquelas que desejam sobreviver e ter longevidade.

A imagem pública ganhou relevância no cenário corporativo e obriga as empresas a um cuidado maior com a comunicação institucional. Todos que de forma direta ou indireta representam a imagem da empresa estarão contribuindo para a reputação corporativa, inclusive os trabalhadores terceirizados, sendo esse um fator de risco muitas vezes colocado em segundo plano na avaliação do assunto (FERREIRA, 2015).

Outro risco a considerar é a expressiva jurisprudência que indica a responsabilidade subsidiária do tomador de serviços na hipótese de inadimplemento de obrigações trabalhistas por parte do prestador de serviços, situação extensiva aos entes públicos tomadores de serviços terceirizados. Em relação aos entes públicos, a ação de fiscalização tempestiva do cumprimento das obrigações

trabalhistas pelo prestador de serviços poderá isentar o órgão público da responsabilidade subsidiária (PIMENTA, 2011).

No setor privado, o gestor tem autonomia para contratar o prestador de serviços que entender mais alinhado com as necessidades de sua organização. A intenção dessa estratégia é atingir ambientes de parcerias efetivas que resultarão em vantagens competitivas para os dois lados, tanto para o tomador quanto para o prestador dos serviços. Não há barreiras e nem burocracias, sendo o processo direcionado pelo grau de eficiência esperado. Caso o resultado esperado não seja alcançado com os serviços terceirizados, o contrato é desfeito e a parceria é extinta. Não há espaço para desperdício e ineficiência no setor privado. A empresa prestadora de serviços ineficiente não sobrevive num mercado competitivo. Se ela não presta serviços de qualidade e com custos compatíveis com o mercado em que atua, certamente essa empresa será excluída do mercado (MATTOSO; POCHMANN, 2016).

Em países considerados economicamente mais desenvolvidos, a terceirização ocorre como um meio de se obter mais competitividade e especialização. Nesse contexto, as partes atuam como parceiras e buscam em conjunto atingir os interesses e objetivos comuns nos quais ambas possam obter resultados em qualidade, produtividade, flexibilidade e rentabilidade, atuando sempre com responsabilidades bem definidas e seguindo o alinhamento estratégico (QUEIROZ, 2004).

No Brasil, adota-se um caminho diferente para esta prática. As empresas, de uma maneira geral, não contratam os serviços com base na qualidade e na capacidade técnica dos fornecedores, mas sim com base nos baixos preços ofertados, gerando uma demanda ao contratante para que este supervisione e qualifique os funcionários da empresa terceirizada, uma vez que o baixo custo pode implicar em falta de qualificação adequada, colocando o contratante em uma posição de risco de assunção de vínculo trabalhista e ações judiciais (QUEIROZ 2004).

Até o final da década de 80, a terceirização era restrita aos serviços de copa, limpeza, portaria e vigilância, atividades classificadas como integrantes da área de apoio. Posteriormente, alicerçada em novas tecnologias de gestão, as atividades empresariais inovam em terceirizar diversos segmentos, tais como logística,

processamento de dados, assistência jurídica e contábil, passando para terceiros a responsabilidade pela execução de atividades secundárias, surgindo o conceito de outsourcing, expressão da língua inglesa utilizada para identificar a terceirização, quando usado na concepção estratégica (GIOSA, 1997).

Observa-se que a terceirização traz vantagens econômicas em sua utilização, porém exige a fiscalização da execução do contrato administrativo para garantir que não ocorra o gasto indevido ou desperdício, representado pelo pagamento indevido de um serviço não prestado, ou prestado de forma insuficiente ou em desacordo com os termos contratados. Ocorrendo o desperdício do recurso público, a gestão do administrador público será conceituada como ineficiente e o gestor público será responsabilizado pelo dano ao erário que der causa.

### **1.3 Eficiência dos gastos públicos via terceirização**

Aplica-se o conceito de terceirização tanto para o setor privado quanto para o setor público.

No setor público, a diferença está na liberdade de ação, pois o administrador público está sujeito aos mandamentos da lei, às exigências do bem comum, e deles não se pode afastar ou desviar, sob pena de praticar ato inválido e expor-se à responsabilidade disciplinar, civil e criminal.

A Constituição da República de 1988 apresenta como regra obrigatória a realização de processo licitatório para toda a administração pública direta, indireta e fundacional, conforme previsto no artigo 37, inciso XXI. Esse mandamento constitucional tem por objetivo alcançar a proposta mais vantajosa financeira e tecnicamente para os interesses da administração pública, cabendo ao agente público observar os princípios da eficiência e da economicidade nos certames licitatórios e na formalização de contratos pela administração pública (ARAUJO, 2012).

A constituição federal, no artigo 22, inciso XXVII, definiu que é de competência privativa da União a edição de normas gerais a respeito de licitações e contratos. Nesse sentido, foi editada a Lei Federal n. 8.666, de 21 de junho de 1993, que apresenta todos os requisitos para a realização de um processo licitatório, além

de estabelecer os casos de licitação dispensada, licitação inexigível e licitação dispensável.

Adicionalmente, foi editada a lei n. 10.520/2002, que instituiu a modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços no âmbito da administração pública (SANTOS, 2013).

A contratação de serviços terceirizados no serviço público, assim como qualquer outra contratação, exige a realização de um processo licitatório, nos termos previstos na lei n. 8.666, de 1993.

O gestor público deve observar e cumprir as fases de planejamento, licitação e formalização do contrato. A licitação é apenas uma parte do processo e envolve diversas etapas e procedimentos para que finalmente seja escolhida a proposta mais vantajosa. Na sequência, o agente público assina o contrato de prestação de serviços terceirizados e a empresa vencedora . agora na condição de contratada - passa então a prestar os serviços nos termos e condições constantes no instrumento contratual (SANTOS, 2013).

A contratação com os ganhos econômicos possíveis e distantes dos problemas operacionais nem sempre acontece nas administrações públicas brasileiras, pois seus representantes, usualmente denominados fiscais, gestores ou gerentes de contratos, por vezes desconhecem determinados elementos imprescindíveis à prática com êxito (SANTOS et al., 2013).

Em todo o processo de contratação, verifica-se que o gestor público tem que observar, entre outros, os princípios da eficiência e da economicidade no que se refere às licitações e aos contratos formalizados pela administração pública, uma vez que esses princípios constitucionais têm por objetivo aperfeiçoar a alocação dos recursos públicos quando busca a alternativa mais vantajosa do ponto de vista econômico.

Observar os princípios da eficiência e da economicidade em uma mesma contratação é o grande desafio a ser superado pelos administradores públicos. (ARAUJO, 2012)

A eficiência pode ser definida em diversos contextos. No campo econômico pode ser avaliada a eficiência de Pareto, que diz ser impossível melhorar a situação de um indivíduo sem piorar a de outro, sendo exigidas três condições básicas:

eficiência nas trocas, eficiência na produção e eficiência na composição do produto. No contexto organizacional, a eficiência é avaliada em conjunto com a eficácia e a efetividade (DE ARAGÃO, 2014).

No campo de estudo da gestão pública, o conceito amplamente aceito para eficiência é o que se refere ao melhor uso dos recursos da organização pública para obter o seu produto ou serviço. O modelo que melhor expressa a eficiência compara o input real . insumo efetivamente utilizado . com o input padrão . insumo desejado ou referencial (DE ARAGÃO, 2014).

O estudo oferecido por Cachanosky (2012) apresenta a análise do conceito de eficiência nas dimensões de eficiência técnica, eficiência econômica e eficiência dinâmica, com base na teoria oferecida pela economia convencional, na abordagem Keynesiana e na versão do pensamento econômico da Escola Austríaca. Seu estudo foi sustentado em ferramentas matemáticas ao avaliar a fronteira de possibilidades de produção e as curvas de Indiferença.

A discussão é que a eficiência econômica será alcançada quando a produção atingir um ponto sobre a curva da Fronteira de Possibilidade de Produção.

Para Cachanosky (2012), a curva de possibilidade de produção sofre deslocamentos para direita . ou para cima, apesar da limitação imposta pela escassez dos fatores de produção em relação a capacidade produtiva de uma empresa. A justificativa é que existe um processo dinâmico gerado pela criatividade dos empresários, em que seus investimentos provocariam trocas de igual valor à escala valorativa dos consumidores.

Surge, então, o conceito de eficiência dinâmica, em que se verifica a constante expansão da Fronteira de Possibilidade de Produção, com o conseqüente desenvolvimento econômico.

Em seu estudo, Cachanosky (2012) cita Huerta de Soto (2004) para ilustrar o conceito de eficiência dinâmica, sendo relevante sua transcrição no presente trabalho:

Sin embargo, y a pesar de la relevancia de las anteriores críticas, las mismas no tocan de lleno a la que nosotros consideramos que constituye la crítica fundamental que hay que hacer a los diferentes criterios de eficiencia propuestos en el ámbito de la economía del bienestar.

Y es que éstos tan sólo se fijan en uno de los dos aspectos que tiene el concepto de eficiencia económica. Es decir, se centran exclusivamente en la dimensión estática de la eficiencia económica, en la que se supone, en primer lugar, que los recursos están dados y no cambian y, en segundo lugar, que el problema económico fundamental consiste en evitar el despilfarro de los mismos, *sin tener en cuenta para nada, a la hora de enjuiciar, por ejemplo, una empresa, una institución social o todo un sistema económico, su eficiencia dinámica, entendida como la capacidad para impulsar, por un lado, la creatividad empresarial y, por otro lado, la coordinación, es decir, la capacidad empresarial para buscar, descubrir y superar los diferentes desajustes sociales.*

*Y es que, en nuestra opinión, lo verdaderamente relevante, más que llevar el sistema hacia la frontera de posibilidades máximas de producción (considerando «dada» la correspondiente curva), consiste en aplicar sistemáticamente el criterio de eficiencia dinámica, que es aquel que se fija en la capacidad del sistema para «mover» continuamente hacia la derecha la curva de posibilidades máximas de producción. De ahí la importancia de completar y superar los tradicionales criterios estáticos de eficiencia económica con un criterio alternativo que sea capaz de recoger la dimensión dinámica que tiene todo sistema económico. (HUERTA DE SOTO, 2004, p. 25-26)*

Para Cachanosky (2012), o mecanismo de preços é o que determina a eficiência econômica, enquanto que a teoria da eficiência dinâmica, por meio do empresário, determina a expansão da Fronteira da Possibilidade de Produção.

O conceito de eficiência utilizado neste trabalho tem relação com o uso racional dos meios disponíveis para alcançar um determinado resultado previamente estipulado. É a capacidade de atingir as metas programadas com o mínimo de recursos disponíveis e no menor tempo possível. Com base nos estudos de Cachanosky (2012), e utilizando o conceito de eficiência dinâmica de Huerta de Soto (2004), é possível afirmar que a eficiência no âmbito da administração pública é diferenciada em cada órgão, sendo determinada pela capacidade criativa, inovadora e gerencial do administrador público, que aqui faz o papel do empresário.

O gestor público deve observar os princípios da eficiência e da economicidade em suas aquisições e contratações, sendo essa condição, como já dito, um desafio para o administrador público (ARAÚJO, 2012).

A economicidade tem relação direta com os custos incorridos na aquisição. A economicidade busca identificar se foi obtida a melhor proposta para a realização da despesa pública; se o caminho perseguido foi o melhor e mais amplo; e se a

despesa foi feita com modicidade, com observância da relação custo-benefício (DE OLIVEIRA, 2000). Para Salles (2016), a doutrina dominante define economicidade como o valor que orienta o alcance do menor custo para obtenção do maior benefício possível num dado contexto social e econômico.

De acordo com o Manual de Auditoria Operacional do Tribunal de Contas da União (2010, p. 11), a economicidade é a minimização dos custos dos recursos utilizados na consecução de uma atividade, sem comprometimento dos padrões de qualidade. A economicidade refere-se à capacidade de uma instituição gerir adequadamente os recursos financeiros colocados à sua disposição.

Para Bugarin (2004), a doutrina majoritária indica uma estreita correlação entre economicidade e eficiência. É comum, ao tratar da eficiência, fazer uma relação direta e complementar à economicidade. A economicidade impõe o necessário exame das relações custo/benefício nos processos administrativos. Bugarin (2004) entende que o conceito de eficiência equivale ao conceito de economicidade quando expressa a racionalidade com que é feita a seleção e alocação dos recursos econômicos aos processos produtivos.

Araujo (2012) discute que a finalidade de um processo licitatório é a seleção da proposta mais vantajosa financeira e tecnicamente para a administração, o que implica observar o princípio da economicidade. Ocorre que a dinâmica do processo de licitação nem sempre oferece a proposta mais vantajosa, uma vez que nem todos os ofertantes do mercado participam da licitação, não tendo o gestor público controle sobre o princípio da economicidade. O administrador público se depara muitas vezes com um conflito de escolha no que diz respeito às possibilidades de priorizar em uma contratação o princípio da eficiência ou aquele da economicidade, podendo comprometer a conformidade do processo em face do ordenamento jurídico.

Mesmo após a contratação do produto ou serviço, o gestor público deve acompanhar a execução do contrato para garantir o atendimento ao princípio da eficiência. Esse procedimento é materializado pela atividade de fiscalização, que tem por objetivo assegurar a exata correspondência entre os serviços prestados em face das exigências previamente estabelecidas pela administração pública, principalmente em relação aos aspectos técnicos e prazos de realização. A fiscalização permanente previne o risco de execução defeituosa do contrato. (ARAUJO, 2012)

A lei n. 8.666, de 1993, estabelece no artigo 67 a necessidade do órgão público exercer controle concomitante à execução contratual, de forma a fiscalizar a consecução integral dos termos ajustados, inclusive o adimplemento das cláusulas acessórias à prestação contratada, principalmente aquelas de natureza trabalhista (CUNHA, 2011). Na visão de Cunha (2011), a execução do contrato deverá ser acompanhada e fiscalizada por um representante da Administração especialmente designado.

Sendo a gestão e a fiscalização da execução contratual procedimentos obrigatórios, definidas expressamente em lei, a eventual omissão administrativa poderá ensejar a responsabilização do agente público. A fiscalização difere de uma gestão de contratos, que é um serviço geral de administração dos instrumentos contratuais. A fiscalização indica atividade pontual e especializada, sendo indispensável que a administração designe formalmente um agente, que tenha conhecimentos técnicos suficiente para exercer minuciosa conferência qualitativa e quantitativa dos serviços objeto do contrato, assim como fiscalizar o pagamento de benefícios, verbas trabalhistas e seus respectivos encargos (CUNHA, 2011).

O processo inerente à gestão e à fiscalização contratual contempla mais que o aspecto de legalidade. Esse processo envolve também as dimensões de eficiência, eficácia e efetividade. Importa verificar se os resultados esperados estão sendo alcançados, a um custo desejável, e se as necessidades da administração, em termos de objetivos e metas, estão sendo atendidas. Igualmente, os usuários deverão ser consultados sobre o grau de satisfação com os serviços prestados (SANTOS, 2013).

#### **1.4 Os elos entre terceirização e direitos e deveres trabalhistas**

A Constituição da República Federativa da Brasil, promulgada em 1988, em seu artigo 1º, incisos III e IV, estabelece como fundamentos a dignidade da pessoa humana e os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa. Na sequência, o artigo 7º da Constituição define os direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social, no Capítulo II . Dos Direitos Sociais, que compõe o Título II . Dos Direitos e Garantias Fundamentais. O arcabouço dos direitos previstos no referido art. 7º estão em sintonia com as normas

internacionais de proteção ao trabalho do trabalhador, notadamente aquelas emanadas pela Organização Internacional do Trabalho (OIT) (MATIAS, 2016).

Para Matias (2016), a inserção desses direitos na Constituição Federal de 1988 determinou a garantia da cidadania, impondo-se limites ao exercício do poder diretivo do Estado e ao poder financeiro do Capital. Com isso, ampliou-se o significado da palavra "trabalho", que agora passa a se relacionar com o conceito de dignidade da pessoa humana.

Nesse contexto, a expectativa era de evolução da proteção dos direitos do trabalhador, notadamente aqueles pertencentes às camadas menos favorecidas da sociedade. Contudo, a década de 1990 revelaria movimento contrário, com reversão da tendência social do trabalho, a partir do aumento de privatizações, de redução do papel social do Estado e de desregulamentação, impondo-se a desaceleração econômica e alta expressiva do desemprego. Nesse mesmo período, o fenômeno da terceirização ganha relevância. (MATIAS, 2016)

A terceirização conduz ao rompimento do modelo bilateral - empregador e empregado - de solução dos conflitos trabalhistas, com amparo no Direito do Trabalho. No contexto da terceirização, os conflitos são analisados à luz do Direito Administrativo, num modelo trilateral - tomador de serviços, prestador de serviços e empregado terceirizado. A empresa terceirizada administra a solução do conflito do antigo modelo bilateral num modelo trilateral (MATIAS, 2016).

Analisado o contexto do modelo proposto pela terceirização, verifica-se que poder de barganha dos trabalhadores junto às empresas é bem menor. A terceirização não só acarreta uma redução na contratação pela empresa, como também agrava as condições trabalhistas dos terceirizados, que são mais precárias do que as do empregado direto. (DUTRA, 2017)

Alie-se a isto, a ambiguidade e a lacuna na legislação brasileira no campo da terceirização. Todos sofrem as consequências da ausência de normatização em relação aos serviços terceirizados. Os trabalhadores terceirizados são vítimas de fraudes de toda espécie por parte de empresas prestadoras de serviços inidôneas; perdem as prestadoras de serviços idôneas, em razão da imagem negativa e concorrência predatória; as tomadoras de serviços de boa-fé tem aumento de custos, pela indefinição e insegurança jurídicas; e, claro, perde o próprio Estado, que

assume o papel de tomador de serviços e de arrecadador do que lhe é devido por contribuições fiscais e previdenciárias (MATIAS, 2016).

Em outra linha de abordagem, a terceirização acaba provocando o processo de precarização do trabalho, com consequências graves nas relações de emprego. A precarização oferece raríssimas oportunidades de treinamento e ascensão profissional, provoca redução de custo de trabalho direto, com restrição de encargos sociais, e gera alta rotatividade. No mercado de trabalho não há proteção da legislação para a precarização, muitas vezes as ocupações são realizadas em ambientes insalubres, com excesso de horas extras (DE ÁVILA, 2016).

O trabalho digno inclui as exigências de uma ocupação produtiva, que seja apreendida pelo trabalhador e valorizada pela sociedade, inclui a justa remuneração, e contempla a realização de atividades em condições de liberdade e equidade. Os grupos de trabalhadores terceirizados, inclusive aqueles em condição de precarização, merecem regras protetivas de forma a preservar os direitos trabalhistas e sociais, passando a ter efetivamente sua inclusão social respeitada e efetivada (DE ÁVILA, 2016).

Para o trabalhador terceirizado, a minimização dos efeitos nocivos da terceirização é possível com a fiscalização eficiente da execução dos contratos de terceirização, assumindo o tomador dos serviços o dever de zelar pelos princípios da moralidade e legalidade. A fiscalização do cumprimento dos direitos dos trabalhadores terceirizados é elemento essencial à fiscalização do contrato de prestação de serviços. (DUTRA, 2017).

O Tribunal de Contas da União alerta para a necessidade de implantação de mecanismos de controle formais para utilização pelas equipes de fiscalização a fim de garantir o cumprimento de todas as cláusulas previstas nos contratos e propiciar maior controle de sua execução (ACÓRDÃO 1330/2008 . Plenário). A ausência de fiscalização da execução contratual de obra pública enseja a responsabilização do gestor omissor por eventuais irregularidades verificadas no contrato (ACÓRDÃO 1989/2013 . Plenário).

## 1.5 Terceirização e Função de Produção de Ensino

Para Penã (2008), a função de produção expressa a relação entre a quantidade física de fatores de produção . também chamado de inputs, entradas ou insumos . e a quantidade física de bens e serviços produzidos . também chamado de outputs, saídas ou resultado. Em sua forma geral matemática, uma função de produção pode ser expressa como:

$$Q = f(x_1, x_2, x_3, \dots, x_n) \quad (1)$$

onde:

$Q$  = quantidade do produto (output)

$x_1, x_2, x_3, \dots, x_n$  = quantidades empregadas dos  $n$  fatores de produção (como por exemplo, capital, trabalho, matérias-primas, espaço, tecnologia ou gerência)

A produção é um processo que utiliza insumos para criar produtos e serviços que são destinados ao comércio ou ao consumo, representando um fluxo que pode ser mensurável por meio de um rateio por unidade de tempo. É comum distinguir entre a produção de bens de consumo, bens de investimento, bens públicos ou bens privados. A função de produção expressa a relação entre os insumos (inputs) e os produtos (outputs) de uma organização (DE OLIVEIRA, 2014).

Os pressupostos de definição de uma função de produção podem ser utilizados para o processo produtivo na indústria da educação, respeitada as suas peculiaridades, uma vez que a função de produção da educação, em princípio, é semelhante a qualquer outro tipo de produção, sendo necessário especificar a forma pela qual os inputs influenciam os outputs (DE OLIVEIRA, 2014). Segundo De Oliveira (2014), o sociólogo James Samuel Coleman foi o precursor dos estudos sobre a função de produção da educação, com o estudo publicado em 1967 . Relatório Coleman, sendo oferecidos diversos estudos sobre o tema, posteriormente, com o aumento do número de economistas envolvidos.

Contudo, os resultados derivados dos estudos a partir do Relatório Coleman não foram consistentes acerca do impacto dos recursos escolares no desempenho do aluno. A questão principal gira sempre em torno do debate se a elevação dos recursos financeiros para as instituições de ensino resultará em um desempenho

melhor dos discentes. O próprio Coleman (1967) concluiu que o efeito marginal de várias variáveis escolares (como os recursos) no desempenho do aluno era pequeno em comparação com o impacto das famílias e amigos.

De Oliveira (2014), admitindo que a função de produção educacional é a relação existente entre uma série de insumos ao processo educacional e o seu produto, apresenta uma equação geral para a função de produção educacional:

$$Q = (X, Z/Q) = 0 \quad (2)$$

Onde,

a) o vetor de *outputs* educacionais pode ser representado por:

$$Q = [Q_1, Q_2, Q_3, \dots, Q_n]$$

b) o vetor de *inputs* educacionais como:

$$X = [X_1, X_2, X_3, \dots, X_n]$$

c) o vetor de inputs não educacionais pode ser representado por:

$$Z = [Z_1, Z_2, Z_3, \dots, Z_n]$$

Ramos (2015) cita diversos autores para destacar algumas características inerentes ao setor de produção educacional:

- i) a natureza múltipla e intangível do produto: os produtos educacionais podem ser classificados como conhecimento e habilidades, valores, atitudes, entre outras características;
- ii) a participação do cliente no processo produtivo: o cliente (aluno) não é meramente um demandante da mercadoria, mas atua de forma decisiva no processo produtivo;
- iii) a heterogeneidade dos serviços: devido à participação do estudante no processo produtivo, as unidades produtivas se diferenciam uma das outras;
- iv) a dimensão temporal: os resultados obtidos do processo produtivo podem não ser suficientes para uma mensuração completa da produção do setor educativo, visto que é necessário observar uma trajetória completa da vida dos estudantes;
- v) o caráter acumulativo do ensino;
- vi) a incidência de fatores exógenos: essa característica tem como embasamento a denominada *educação informal*, que não é obtida pelos anos de estudos, mas sim por experiências fora do setor educacional (RAMOS, 2015, p. 55).

Ramos (2015) também destaca que alguns autores utilizam uma classificação para os inputs educacionais segundo a sua origem . ambiente interno ou ambiente externo. Dois grupos resultam dessa classificação, a saber: o primeiro

contém aqueles em que as instituições de ensino exercem algum tipo de controle (endógenos), como os recursos humanos (docentes e técnicos administrativos) e a estrutura física das universidades; e o segundo engloba os fatores que as universidades não podem controlar (exógenos), tais como o background familiar e as habilidades inatas dos estudantes. Com relação ao output, é destacado o conhecimento adquirido durante o tempo de estudo e que o total de alunos concluintes também pode ser considerado como um resultado no processo produtivo educacional.

O aspecto multidimensional do processo educacional determina que diferentes fatores devem ser considerados no processo produtivo, tais como: i) a dimensão individual e social; ii) a temporal; iii) a econômica; e, finalmente, iv) a cognitiva e a não cognitiva+(RAMOS, 2015, p. 56).

Diante das diversas possibilidades para definir os inputs e outputs, em decorrência da multiplicidade de aspectos que envolvem o processo produtivo educacional, as pesquisas acabam definindo como variáveis de input e output os indicadores de eficiência do Tribunal de Contas da União. Embora não retratem o real desempenho e as necessidades das Instituições Federais de Ensino Superior (IFES), esses indicadores ainda são as melhores ferramentas disponíveis para análise do desempenho e da eficiência da produção educacional. O TCU utiliza nove indicadores que integram o relatório de gestão das IFES por força da Decisão n. 408/2002/TCU. Os outputs educacionais são definidos com base nos resultados dos serviços prestados pelas IFES e os inputs educacionais, com base nos recursos que viabilizam os serviços oferecidos pelas IFES (DE OLIVEIRA, 2014)

De Oliveira (2014), classifica os indicadores de eficiência do TCU em variáveis de inputs e outputs, conforme demonstrado no Quadro 1.

**Quadro 1** É Classificação dos indicadores de eficiência do TCU como inputs e outputs.

Indicador	Classificação
Custo corrente com hospital universitário / aluno equivalente	Input
Custo corrente sem hospital universitário / aluno equivalente	
Aluno tempo integral / professor equivalente	
Aluno tempo integral / funcionário equivalente com hospital universitário	
Aluno tempo integral / funcionário equivalente sem hospital universitário	

Continua

Continuação

Indicador	Classificação
Grau de participação estudantil (GPE)	Input
Grau de envolvimento discente com pós-graduação (GEPG)	
Índice de qualificação do corpo docente (IQCD)	
Taxa de sucesso na graduação (TSG)	Output
Conceito Capes/MEC para pós-graduação	

Fonte: DE OLIVEIRA, 2014, p. 1193.

De Oliveira (2014), em seu trabalho de pesquisa, também define as variáveis operacionais que estão vinculadas a cada indicador, conforme demonstrado no Quadro 2.

A minimização dos custos envolvidos na produção educacional de uma IFES será sempre dependente da estratégia utilizada para combinação dos insumos e a forma de utilização dos recursos de que a instituição de ensino possui. Em face das características de qualquer instituição de ensino superior, a abordagem da visão baseada em recursos é bastante apropriada para esse fim.

#### Quadro 2 - Indicadores de eficiência do TCU e variáveis operacionais

Indicador	Variáveis Operacionais
Custo corrente/ aluno equivalente	Custo corrente Número de alunos equivalentes da graduação Número de alunos tempo integral de pós-graduação Número de alunos de residência médica
Aluno tempo integral/professor equivalente	Número de alunos da graduação em tempo integral Número de alunos tempo integral de pós-graduação Número de alunos de residência médica Número de funcionários equivalentes
Aluno tempo integral/funcionário equivalente	Número de alunos da graduação em tempo integral Número de alunos tempo integral de pós-graduação Número de alunos de residência médica Número de funcionários equivalentes
Grau de participação estudantil	Número de alunos da graduação em tempo integral Total de alunos efetivamente matriculados na graduação
Grau de envolvimento discente com pós-graduação	Total de alunos matriculados na pós-graduação stricto sensu Total de alunos matriculados na graduação
Conceitos/Capes/ MEC da pós-graduação	Total dos conceitos de todos os programas de pós-graduação Número de programas de pós-graduação
Índice de qualificação do corpo docente	Número de professores de acordo com titulação
Taxa de sucesso na graduação	Número de diplomados Número total de alunos ingressantes

Fonte: DE OLIVEIRA, 2014, p. 1194.

Segundo Gonçalves (2016), as IFES devem buscar estratégias que incorporem vantagens competitivas sustentáveis. Essas estratégias não podem ser facilmente imitadas, são alicerçadas nos recursos estratégicos, sendo necessárias quatro características para que um recurso gere ou participe da geração de vantagem competitiva sustentável: ser valioso, ser raro, ser de difícil imitação e não ser facilmente substituível por outros.

Após a instituição de ensino ter definido quais são os seus recursos estratégicos, segundo a abordagem da visão baseada em recursos, todos os demais recursos considerados não estratégicos poderão ser objeto de terceirização, após avaliação de implicações em relação a imagem e a segurança institucional.

## 2 NASCIMENTO E CRESCIMENTO DA TERCEIRIZAÇÃO

### 2.1 A origem do movimento pró-terceirização

Para Martins (2014), a ideia mais precisa da ocorrência do fenômeno da terceirização foi no período da segunda guerra mundial, ocasião em que as empresas produtoras de armas estavam sobrecarregadas com a demanda, em decorrência do tamanho do parque industrial existente na época. Essas empresas, então, passaram a delegar alguns serviços a terceiros, que eram contratados para dar suporte ao aumento da produção de armas.

Esse entendimento também foi compartilhado por Castro (2000), ao abordar o estudo da terceirização e seu surgimento, tendo destacado:

Antes da II Guerra Mundial existiam atividades prestadas por terceiros, porém não poderíamos conceituá-las como terceirização, pois somente a partir deste marco histórico é que temos a terceirização interferindo na sociedade e na economia, autorizando seu estudo pelo Direito Social, valendo lembrar que mesmo este também sofre grande aprimoramento a partir de então (CASTRO, 2000, p. 78).

Percebe-se que o afloramento da terceirização surgiu durante um momento de crise da sociedade mundial, uma vez que, no decorrer da segunda guerra mundial, houve a necessidade de uma maior interação entre os países aliados para derrotar o nazi-fascismo, o que seria possível com a colaboração entre os Estados Unidos e os países europeus para a fabricação de armamentos e fornecimento de material de apoio, como alimentos, conforme bem explana Pochmann (2009):

As primeiras experiências de terceirização transnacional identificadas pelo fornecimento de insumos vindos da empresa (outsourcing) e procedentes de distintos países foram registradas durante a segunda Guerra Mundial, quando da realização de alianças entre firmas industriais dos Estados Unidos e de alguns países europeus permitiu a integração da produção de armamentos utilizados na luta contra o nazi-fascismo (POCHMANN, 2009, p. 36).

No contexto apontado por Martins (2014), o uso de serviços de terceiros pelas empresas produtoras de material bélico teve como orientação buscar as empresas com melhores competências para executar as atividades de suporte à produção de armas e materiais correlatos. Entretanto, a discussão sobre a origem da terceirização ainda é complexa, se considerada a hipótese de que todo indivíduo,

no passado, era obrigado a executar todas as suas tarefas, tendo ou não habilidade para isso.

Com o crescimento da indústria nos Estados Unidos, principalmente no segmento automobilístico, a adoção da estratégia da terceirização passou a ser sistematizada a partir de 1940, agora como uma técnica administrativa, e avançou por outros segmentos, além dos tradicionais serviços de apoio, ou área meio, tendo essa técnica o objetivo de reduzir custos e aumentar a eficiência das empresas para torná-las mais competitivas (MARTINS, 2014).

A abordagem de Martins (2014) aponta para o uso vantajoso da terceirização para as três partes envolvidas no processo: o tomador dos serviços, o prestador de serviços e o seu empregado, agora sob a denominação de empregado terceirizado. Isto porque as empresas que adotaram essa prática desejavam concentrar seus esforços nas atividades essenciais, delegando a terceiros as tarefas e etapas do processo produtivo que eram consideradas secundárias na prática empresarial, também denominadas atividades de apoio, obtendo com isso a redução de custo, a flexibilidade, a agilidade e a qualidade dos serviços, aspectos fundamentais para a opção pelo serviço terceirizado (MARINHO FILHO et al., 2016).

Esse sistema de terceirização, que trabalhava o binômio custo e eficiência para gerar competitividade empresarial, determinou o surgimento de empresas prestadoras de serviços com especialização em certas atividades ou nichos de mercados. O mercado apresentava estabilidade, sustentado por um modelo sindical forte, que proporcionava ao trabalhador um padrão de vida mais elevado, em consequência da produção e do consumo de massa. Entretanto, com o choque do petróleo . aumento generalizado e excessivo dos preços dessa fonte de energia . verificado em 1973, ocorreu uma profunda mudança no mercado de trabalho e, por consequência, no sistema de terceirização vigente. (DE CARVALHO, 2015).

De Carvalho (2015) comenta que a transição de um regime de acumulação fordista para um regime de acumulação flexível, abordado por Harvey (1992), decorreu do ambiente de crise e da necessidade de se encontrar novas alternativas, com o rompimento da rigidez dos mercados na alocação da força de trabalho e dos contratos de trabalho, o que gerou um profundo processo de racionalização dos sistemas de produção, de reestruturação das corporações, com vistas a economizar mão de obra e a intensificar o controle sobre o trabalho.

Sobre o tema, David Harvey (1992, p. 135), aborda com propriedade os problemas enfrentados pelo sistema capitalismo, no período que antecede o denominado choque do petróleo:

De modo mais geral, o período de 1965 a 1973 tornou cada vez mais evidente a incapacidade do fordismo e do Keynesianismo de conter as contradições inerentes ao capitalismo. Na superfície, essas dificuldades podem ser melhor apreendidas por uma palavra: rigidez. Havia problemas com a rigidez dos investimentos de capital fixo de larga escala e de longo prazo em sistemas de produção em massa que impediam muita flexibilidade de planejamento e presumiam crescimento estável em mercados de consumo invariantes. Havia problemas de rigidez nos mercados, na alocação e nos contratos de trabalho (especialmente no chamado setor "monopolista"). E toda tentativa de superar esses problemas de rigidez encontrava a força aparentemente invencível do poder profundamente entrincheirado da classe trabalhadora. O que explica as ondas de greves e os problemas trabalhistas do período 1968-1972. A rigidez dos compromissos do Estado foi se intensificando à medida que programas de assistência (seguridade social, direitos de pensão etc.) aumentavam sob pressão para manter a legitimidade num momento em que a rigidez na produção restringia expansões da base fiscal para gastos públicos (HARVEY, 1992, p. 135)

Harvey (1992) aponta que a profunda recessão de 1973 pôs em movimento um conjunto de processos que acabariam com o compromisso fordista, e que o espaço social criado por todas essas oscilações, incertezas e novas experiências foi determinante para o surgimento de um regime de acumulação inteiramente novo, associado com um sistema de regulamentação política e social bem distinta, que Harvey (1992) denominou de acumulação flexível.

No mundo capitalista, agora, cresce as formas de contratação flexíveis defendidas pelo novo modelo, tendo como consequências o desemprego e profundas alterações na estrutura do mercado de trabalho, gerando, com isso, a diminuição dos trabalhadores estáveis e formais e, em contrapartida, o crescimento do número de trabalhadores com jornada e remuneração flexíveis, contratados por tempo parcial, por tempo determinado e ou subcontratados. Para que pudesse ocorrer a ampliação do número de vagas de empregos, recomendou-se a adoção de uma prática mais efetiva de flexibilização das condições de trabalho e a implementação de uma política de desregulamentação da legislação trabalhista, orientação que foi seguida por diversos países (DE CARVALHO, 2015).

Com o fortalecimento da política neoliberal em âmbito internacional, a onda favorável à flexibilização do mercado de trabalho ganhou impulso, e encontrou

nesse cenário de acumulação flexível o terreno fértil que precisava para crescimento e ampliação. A partir de então, essa nova estratégia empresarial . ou nova técnica administrativa . denominada de terceirização ou *outsourcing*, passou a agregar novos aspectos que permite distinguir a terceirização que busca efetivamente a parceria e competitividade empresarial, no longo prazo, daquela terceirização que visa apenas a redução de custos, no curto e médio prazo (DE CARVALHO, 2015).

## **2.2 A difusão da terceirização em nível internacional**

O novo paradigma da acumulação flexível, decorrente da crise do *welfare state*, de um lado, e o início da reconfiguração da acumulação e distribuição de riqueza, de outro, tinha como sustentação, além da flexibilidade dos processos de trabalho e dos mercados de trabalho, a própria flexibilização do direito do trabalho. Tendo por objeto descrever a passagem do modelo fordista de produção para uma nova configuração do mundo do trabalho, a acumulação flexível permitiu o surgimento de setores de produção inteiramente novos, diferentes maneiras de fornecimento de serviços financeiros, novos mercados, inovação comercial, tecnológica e organizacional. (PAIXÃO, 2014).

No modelo fordista a empresa possuía o controle de todas as etapas produtivas dos bens, sem qualquer fragmentação dos mecanismos técnicos de produção, e mantinha estoques de insumos e de produtos em níveis elevados, se comparados aos padrões atuais (HARVEY, 1992).

Vale ressaltar que o declínio do modelo fordista de produção também foi acelerado pelo surgimento do modelo de produção denominado de Toyotismo, cujas características básicas eram: i) modelo de produção industrial voltado à otimização dos processos produtivos; ii) maior especialização e interlocução das etapas produtivas; iii) utilização da técnica *just in time*, que é a manutenção mínima de estoques, seja de insumos, seja de produtos acabados; e iv) descentralização do processo produtivo, em que a empresa se concentraria apenas no desenvolvimento da ~~essência~~ presença do produto, ficando as demais etapas do processo produtivo sob a responsabilidade de outras empresas. No contexto já globalizado, aconteceu a generalização do modelo Toyotista entre as grandes companhias, com adaptações necessárias às peculiaridades de cada região (COSTA JÚNIOR, 2013).

A partir daí a diversificação dos processos de trabalho cresce exponencialmente. Surgem novos modelos que se somam aos já existentes, tais como trabalho em tempo integral, trabalho temporário, trabalho por tarefa ou por disposição, trabalho por terceiros interpostos, trabalho formal, informal, compartilhado, interativo, à distância (ou tele trabalho). Essas novas modalidades incorporam desafios, inclusive em relação ao direito do trabalho e aos padrões de proteção vinculados aos direitos fundamentais. A ênfase agora é o mercado e não mais a produção em massa. O foco é produzir o que o comprador quer comprar. O sistema de produção flexível permite mudança na produção em série e na alocação da mão de obra adaptada às necessidades de demanda, com estoques mínimos (MOLINARO, 2014).

O sistema Toyotista provocou a realocação do processo produtivo para localidades onde o preço da mão de obra era mais baixo, acarretando uma nova divisão internacional do trabalho. Os trabalhadores dos países de economia central receberiam salários mais altos, ocupando postos de trabalho mais qualificados e estratégicos, enquanto que os trabalhadores dos países de economia periférica receberiam salários menores, em postos de trabalho de menor exigência educacional e qualificação (COSTA JÚNIOR, 2013).

Nesse mercado de trabalho sem fronteiras, as grandes empresas passaram a ter a sua disposição um contingente de milhões de trabalhadores de baixíssima escolaridade e qualificação, que estavam dispostos a vender o fator trabalho em troca de salários aviltantes e, quase sempre, em condições precárias. Com isso, as economias periféricas passaram a sofrer os nefastos efeitos do fenômeno da terceirização, agora uma realidade globalizada. A terceirização de serviços de *call centers* na Índia por empresas dos Estados Unidos, da Inglaterra, da Austrália, e outras nações europeias, é o melhor exemplo de como a terceirização evolui na velocidade determinada pelas exigências da globalização (COSTA JÚNIOR, 2013).

Embora não seja fator determinante no processo de terceirização em nível internacional, o Consenso de Washington contribuiu para fortalecer os paradigmas do modelo de acumulação flexível, com sustentação principal na flexibilização dos processos de trabalho, que foi materializado pelo sistema Toyotismo de produção. O Consenso de Washington apenas referendou a efetivação das políticas que vinham sendo recomendadas pelo FMI, Banco Mundial e pelo próprio governo dos Estados

Unidos que tinham por objetivo ações de estabilização, privatização e liberalização, sendo essa agenda de reformas percebida como um esforço ideológico para impor o neoliberalismo e o fundamentalismo de livre mercado aos países emergentes da América Latina (BATISTA, 1994).

O uso da terceirização em nível internacional começou nas indústrias dos Estados Unidos, em decorrência da experiência vivenciada durante a Segunda Guerra Mundial. Com o desenvolvimento da indústria, o *outsourcing* ou *subcontracting*, consolidou-se como estratégia empresarial. As montadoras de automóveis deram o exemplo de terceirização para o resto do mundo. Elas transferiram para terceiros a fabricação de praticamente todas as peças, partes e componentes de seu produto, além de subcontratar atividades como distribuição, venda, assistência técnica e manutenção (PAGNONCELLI, 1993).

Os Estados Unidos também vivenciaram o primeiro caso de terceirização da operação de centro de processamento de dados, levado a efeito pela Kodak, em 1989. Na sequência, outras companhias norte-americanas como 3M, *National Rental Car*, Cia. De Navegação Matson e Continental Airline passaram a operar da mesma forma, consolidando, já no início da década de 1990, essa prática empresarial em relação às atividades de processamento de dados. Dados estatísticos mostram que as sete empresas norte-americanas que processavam sistemas para outras, em 1991, representavam 56,7% dos negócios mundiais (PAGNONCELLI, 1993).

Seguindo o exemplo dos empresários norte-americanos, a indústria japonesa passou adotar a estratégia da terceirização. Seguindo o modelo Toyotismo, as grandes indústrias japonesas não têm um grande centro produtivo e sim uma grande rede de fornecedores composta por micros, pequenos e médios empresários. Junto com a empresa mãe, eles organizam a produção de modo a permitir que técnicas do tipo *Kanban* e *Just-in-time* sejam implantadas. Nesse cenário, ocorre a terceirização que valoriza a parceria da pequena empresa com a grande indústria, sendo vantajoso o processo tanto para o tomador de serviços quanto para o prestador de serviços, além de proporcionar alta performance em qualidade, produtividade e competitividade.

Pagnoncelli (2013) cita o exemplo da grande empresa mãe+Toyota, que, ao final da década de 1980, subcontratava 168 empresas, que por sua vez subcontratavam 5.437 empresas, que finalmente subcontratavam 11.703 empresas,

resultando num total de 17.308 empresas subcontratadas, às quais chamavam de *empresas filhas*, formando uma grande família.

O modelo industrial italiano tem grande poder do Estado e dos grandes grupos empresariais. Contudo, sua principal força vem das pequenas e médias empresas e que atuam muitas vezes em forma de cooperativa. O elo de ligação entre o Estado e os grandes grupos revela uma vasta rede de pequenas e médias empresas trabalhando em sistema de subcontratação. Para os italianos, a terceirização é uma prática administrativa em constante crescimento.

Na Alemanha, o processo é semelhante àquele adotado no Japão. O segmento de bancos acaba tendo mais lucro através de relacionamentos comerciais, do que por meio de sua posição como acionista. Isso implica que a receita que um banco auferir das empresas das quais é sócio é superior ao seu ganho com dividendos.

Na França é utilizado o termo *externalizacion* para definir a estratégia empresarial de subcontratação de terceiros. A *externalizacion* significa extensão e agrega os conceitos de terceirização e parceria. As empresas que subcontratam tem sempre a expectativa que as empresas contratadas utilizem sempre a tecnologia mais recente.

Basso (2008) admite a possibilidade de classificar a terceirização em dois gêneros, sendo importante o entendimento desses conceitos quando é feita a abordagem da terceirização em nível internacional:

- a) o chamado *outsourcing*, que dá a ideia de uma *fonte externa*. é a terceirização de serviços ou a produção de componentes repassada a outra empresa para executá-los dentro ou fora dos muros da tomadora, mas dentro do território nacional; normalmente, por questão de logística, em prédio contíguo ou próximo da contratante, exceção feita aos serviços de informática que independem de distância. Exemplos típicos são os casos Fiat em Betim/MG, e da GM no ABC Paulista, em que os parceiros diretos estão localizados dentro da planta;
- b) o segundo grande gênero é o denominado *offshoring*, ou seja, aquela terceirização feita *fora da praia* do tomador dos serviços, normalmente no exterior. São expressivos os números, hoje em dia, desse tipo de terceirização, tendo como destinos a Índia e a China, principalmente nas áreas de informática e metalurgia, respectivamente. (BASSO, 2008, p. 92)

### **2.3 A expansão da terceirização no Brasil**

A terceirização no Brasil seguiu a mesma trajetória adotada pelos demais países, tendo as montadoras de automóveis dado o primeiro passo, a exemplo do que aconteceu com essas indústrias nos Estados Unidos. Segundo Martins (2014), a terceirização foi introduzida no Brasil por volta de 1950, pelas multinacionais de automóveis que, buscando agilidade, se transformaram em meras montadoras, repassando para terceiros a produção de peças dos automóveis e ficando somente com a montagem final dos veículos. Martins (2014) informa ainda que as empresas de limpeza e conservação também são consideradas pioneiras na prestação de serviços de terceirização no Brasil e existem desde 1967.

Queiroz (2004) argumenta que a terceirização no Brasil foi direcionada para as atividades mais simples, com objetivo de redução dos custos, diminuição do número de funcionários e limitação de benefícios. Segundo Queiroz (2004), esse contexto decorre do posicionamento estratégico de grande parte das empresas brasileiras, que direcionam seu foco de atuação apenas para minimizar custos, sem considerar a qualidade do produto e as necessidades do consumidor.

O relatório do Departamento Intersindical de Estatísticas e Estudos Econômicos (DIEESE, 2007) aponta que as grandes empresas enxugaram suas atividades, com redução de postos de trabalho, mantendo pequena proporção de trabalhadores fixos com contrato de trabalho direto nas atividades fim da produção, em razão da ênfase dada aos aspectos relacionados à diminuição de custos nos processos de terceirização.

Num cenário de estagnação econômica, o movimento de reestruturação produtiva no Brasil foi construído com características distintas do processo em economias desenvolvidas. A mão de obra foi polarizada entre uma pequena parcela de trabalhadores qualificados e uma grande parcela de trabalhadores semiquilificados, com alta rotatividade no emprego e autoritarismo nas relações de trabalho, além de visível ausência de organização por local de trabalho ou em termos de contratação coletiva (POCHMANN, 2008).

Pochmann (2012) destaca que nas economias desenvolvidas o trabalho terceirizado resulta da opção patronal pela expansão dos ganhos de produtividade, a partir da adoção de nova estratégia de gestão da mão de obra, aliada a

incorporação tecnológica. Nos países em desenvolvimento, a exemplo do Brasil, a principal motivação do processo de terceirização está na busca da redução do custo de trabalho, o que implica na contratação de trabalhadores com qualificação inferior aos postos de trabalho já existentes. Nessas condições, o trabalho terceirizado, sendo composto por postos de trabalho com menor remuneração, absorve mão de obra de salário de base, razão pela qual as ocupações geradas em torno do processo de terceirização do trabalho tendem a se encontrar na base da pirâmide social brasileira (POCHMANN, 2012).

Nesse novo modelo de reestruturação produtiva, o trabalho terceirizado passou a ser enquadrado como formal, embora mantivesse as peculiaridades de alta rotatividade, sobrecarga de trabalho, salários mais baixos e falta de regulamentação específica.

O número de empregados terceirizados no Brasil, no ano de 2013, era de 12,7 milhões, equivalente a mais de um quarto (26,8%) das ocupações formais do país, de acordo com o Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (DIEESE, 2014).

O levantamento realizado pelo DIEESE (2014) mostra que a região sudeste era que mais utilizava trabalhadores terceirizados, equivalente a 29,4% da força de trabalho daquela região, conforme indicado na Tabela 1.

**Tabela 1 - Distribuição dos trabalhadores em empresas tipicamente terceirizadas e tipicamente contratantes, por Região Natural - 2013**

Estado	Setores tipicamente contratantes		Setores tipicamente terceirizados		Total	
	Número de trabalhadores	%	Número de trabalhadores	%	Número de trabalhadores	%
Região Norte	2.108.707	79,6	541.869	20,4	2.650.576	100,0
Região Nordeste	6.538.157	75,3	2.141.583	24,7	8.679.740	100,0
Região Sudeste	16.928.415	70,6	7.034.677	29,4	23.963.092	100,0
Região Sul	6.075.691	74,3	2.105.294	25,7	8.180.985	100,0
Região Centro Oeste	3.097.451	77,9	877.123	22,1	3.974.574	100,0
Total	34.748.421	73,2	12.700.546	26,8	47.448.967	100,0

Fonte: Rais 2013. Elaboração: DIEESE/CUT Nacional, 2014.

Nota: Setores agregados segundo Class/CNAE2.0. Não estão contidos os setores da agricultura

Em relação às condições de trabalho, o DIEESE (2014) apurou que os trabalhadores terceirizados recebem remuneração menor, têm uma jornada de

trabalho maior e permanecem no emprego por um período de tempo menor. Segundo relata o DIEESE (2014), esses dados reforçam que a adoção da estratégia de ampliação de lucros com base na terceirização está fortemente baseada na precarização do trabalho. A Tabela 2 mostra que a remuneração, em 2013, foi 24,7% menor para os trabalhadores terceirizados.

**Tabela 2 - Condições de trabalho e terceirização - 2013**

Condições de trabalho	Setores tipicamente contratantes	Setores tipicamente terceirizados	Diferença setores Terceirizados e Contratantes
Remuneração média (R\$)	2.362,15	1.776,78	-24,7
Jornada semanal contratada (Horas)	40	43	7,5
Tempo de emprego (anos)	5,8	2,7	-53,5

Fonte: Rais 2013. Elaboração: DIEESE/CUT Nacional, 2014.

Nota: Setores agregados segundo Class/CNAE2.0. Não estão contidos os setores da agricultura. Remuneração média em dezembro.

O dado sobre tempo de emprego é relevante por demonstrar uma alta rotatividade dos terceirizados: 64,4% contra 33% dos diretamente contratados. Essa situação traz consequências não só para o trabalhador terceirizado, que alterna períodos de trabalho e períodos de desemprego, como também para o orçamento federal, que administra uma elevação dos custos com o seguro desemprego. Nesse cenário, o planejamento da formação profissional do trabalhador terceirizado fica seriamente comprometido.

O DIEESE (2014) apurou que 52,6% dos trabalhadores terceirizados trabalham em empresas com mais de 100 empregados contra 55,2% dos trabalhadores em setores tipicamente contratantes, o que demonstra que os baixos salários dos trabalhadores terceirizados não ocorrem em razão de estarem alocados em pequenas empresas. A Tabela 3 indica a distribuição dos trabalhadores tipicamente terceirizados e tipicamente contratantes de acordo com o tamanho do estabelecimento, assim considerado o número de trabalhadores.

**Tabela 3 - Distribuição dos trabalhadores em setores tipicamente terceirizados e tipicamente contratantes, por tamanho de estabelecimento - 2013**

Tamanho do estabelecimento por número de trabalhadores	Setores tipicamente contratantes		Setores tipicamente terceirizados		Total	
	Número de trabalhadores	%	Número de trabalhadores	%	Número de trabalhadores	%
De 1 a 4 vínculos	2.759.858	7,9	973.200	7,7	3.733.058	7,9
De 5 a 9 vínculos	2.822.020	8,1	1.051.467	8,3	3.873.487	8,2
De 10 a 19 vínculos	3.287.125	9,5	1.094.002	8,6	4.381.127	9,2
De 20 a 49 vínculos	4.042.056	11,6	1.625.200	12,8	5.667.256	11,9
De 50 a 99 vínculos	2.654.588	7,6	1.271.465	10,0	3.926.053	8,3
De 100 a 249 vínculos	3.381.200	9,7	1.630.959	12,8	5.012.159	10,6

Continua

Continuação

Tamanho do estabelecimento por número de trabalhadores	Setores tipicamente contratantes		Setores tipicamente terceirizados		Total	
	Número de trabalhadores	%	Número de trabalhadores	%	Número de trabalhadores	%
De 250 a 499 vínculos	2.860.642	8,2	1.227.409	9,7	4.088.051	8,6
De 500 a 999 vínculos	2.917.586	8,4	1.119.279	8,8	4.036.865	8,5
1000 ou mais vínculos	10.023.346	28,8	2.707.565	21,3	12.730.911	26,8
Total	34.748.421	100,0	12.700.546	100,0	47.448.967	100,0

Fonte: Rais 2013. Elaboração: DIEESE/CUT Nacional, 2014.

Nota: setores agregados segundo Class/CNAE2.0. Não estão contidos os setores da agricultura.

Outro dado que surpreende é a escolaridade. O DIEESE (2014) apurou que os trabalhadores terceirizados possuem uma escolaridade menor, mas que o hiato não é grande. Se considerado apenas o ensino médio completo, o número de trabalhadores em setores tipicamente terceirizados e tipicamente contratantes é praticamente o mesmo: 46%. A Tabela 4 apresenta o detalhamento de todos os níveis escolares.

**Tabela 4 - Distribuição dos trabalhadores em setores tipicamente terceirizados e tipicamente contratantes, por escolaridade - 2013**

Escolaridade	Setores tipicamente contratantes		Setores tipicamente terceirizados		Total	
	Número de trabalhadores	%	Número de trabalhadores	%	Número de trabalhadores	%
Analfabeto	72.005	0,2	45.090	0,4	117.095	0,2
Até 5ª Incompleto	753.397	2,2	509.849	4,0	1.263.246	2,7
5ª Completo	900.812	2,6	559.431	4,4	1.460.243	3,1
Fundamental						
6ª a 9ª Fundamental	1.770.116	5,1	1.175.647	9,3	2.945.763	6,2
Fundamental						
Completo	3.488.375	10,0	1.872.895	14,7	5.361.270	11,3
Médio Incompleto	2.496.673	7,2	1.108.468	8,7	3.605.141	7,6
Médio Completo	15.974.277	46,0	5.855.748	46,1	21.830.025	46,0
Superior Incompleto	1.395.270	4,0	469.653	3,7	1.864.923	3,9
Superior Completo	7.897.496	22,7	1.103.765	8,7	9.001.261	19,0
Total	34.748.421	100,0	12.700.546	100,0	47.448.967	100,0

Fonte: Rais 2013. Elaboração: DIEESE/CUT Nacional, 2014.

Nota: setores agregados segundo Class/CNAE2.0. Não estão contidos os setores da agricultura.

O estudo elaborado pelo DIEESE (2014) também avaliou a terceirização no setor público, que teve seu uso intensificado na década de 90, em decorrência da implantação do chamado Plano Diretor de Reforma do Estado para a Administração Pública. Com forte ênfase na redução do tamanho do estado e combate à burocracia, o novo modelo estabelece a concepção de Estado fundamentada no modelo de gestão do serviço, com mudança da forma de propriedade do Estado e

na forma de administração, a partir da inserção dos princípios da gestão privada, buscando sempre a justificativa na redução do gasto público com pessoal e encargos.

Segundo o DIEESE (2014), esse novo cenário relevou uma série de atividades ou serviços auxiliares que poderiam ser objeto de terceirização, tais como área de limpeza, vigilância, transporte, serviços, técnicos de informática, propiciando condições para que o Estado pudesse se concentrar na execução das chamadas funções típicas de Estado.

A política econômica empreendida pelos governos Lula e Dilma contribuiu para a expansão da lógica do capital nos planos da produção e reprodução social. Os governos neodesenvolvimentistas (2003-2014) não conseguiram romper o cerco do Estado neoliberal. Pelo contrário, em nome da governabilidade, adequaram-se à lógica do capitalismo flexível. Apesar do aumento do gasto público com as políticas sociais de transferência de renda e a política de valorização do salário-mínimo, manteve-se e incrementou-se a nova dinâmica de acumulação capitalista baseada na acumulação flexível (ALVES, 2014).

## **2.4 A universidade brasileira e a terceirização**

A instituição de ensino superior pode ser equiparada a qualquer empreendimento produtivo: usam-se fatores produtivos e geram-se produtos. A definição de uma função de produção na área de ensino adota pressupostos semelhantes a qualquer processo produtivo, sendo necessário especificar a forma pela qual os *inputs* influenciam os *outputs*. (DE OLIVEIRA, 2014).

Infere-se, com isso, que o modo como são combinados os insumos/*inputs* é que determina o produto/*output*. A influência dos recursos de cada organização pode ser avaliada em razão das próprias ações organizacionais. O tipo e a forma do recurso permitem que algo seja realizado nos limites de um padrão desejado (GONÇALVES, 2016). Sendo uma unidade produtiva autônoma, a universidade administra os seus recursos humanos, financeiros, materiais e tecnológicos, e faz a interação desses recursos de forma singular.

As universidades e as demais instituições federais de ensino superior, estruturadas sob a forma de autarquia ou de fundação pública, são parte da

chamada Administração Pública indireta, estando sujeitas às mesmas regras no que tange à terceirização.

O crescimento da utilização da força de trabalho terceirizada nas universidades é expressivo a partir da implantação do Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI), a partir de 2007 (SANTOS et al., 2014).

O REUNI foi instituído pelo Decreto n. 6.096, de 24 de abril de 2007, e constitui uma das ações que integram o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE). O REUNI tem como principal objetivo ampliar o acesso e a permanência na educação superior, como avalia o próprio Ministério da Educação (MEC).

Com o Reuni, o governo federal adotou uma série de medidas para retomar o crescimento do ensino superior público, criando condições para que as universidades federais promovam a expansão física, acadêmica e pedagógica da rede federal de educação superior. Os efeitos da iniciativa podem ser percebidos pelos expressivos números da expansão, iniciada em 2003 e com previsão de conclusão até 2012. As ações do programa contemplam o aumento de vagas nos cursos de graduação, a ampliação da oferta de cursos noturnos, a promoção de inovações pedagógicas e o combate à evasão, entre outras metas que têm o propósito de diminuir as desigualdades sociais no país (REUNI, 2010).

O REUNI tinha como principal foco a expansão do número de vagas nas Instituições federais de Ensino, mas o plano não previa uma proporcional ampliação do número de servidores, principalmente de servidores da carreira técnica e da carreira auxiliar. A solução criada por diversas instituições de ensino foi utilizar a terceirização de mão de obra como forma de adequar a sua força de trabalho às novas necessidades decorrentes da expansão proposta pelo REUNI (SANTOS et al., 2014).

Esse cenário levou ao gradativo aumento de número de trabalhadores terceirizados nas universidades, desde 2007, para atender a implantação de novos cursos e do aumento gerado em termos de número de alunos e de demandas pedagógicas e administrativas (SANTOS et al., 2014).

As contratações de trabalhadores terceirizados devem ser feitas para cargos extintos, total ou parcialmente, de acordo com o Plano de Carreira dos Cargos Técnico-Administrativos em Educação (TAE) no âmbito das Instituições Federais de Ensino vinculadas ao MEC, de que trata a Lei n. 11.091, de 12 de janeiro de 2005.

Outro fator que contribuiu para o aumento do número de trabalhadores terceirizados nas universidades foi a publicação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) - Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000, que fixou um limite de gastos do governo com pessoal do quadro do serviço público, mas que não computou os contratos de prestação de serviços.

Com isso, a Lei Complementar n. 101, de 04 de maio de 2000, indiretamente limitou a realização de concursos públicos e incentivou a terceirização, pois as despesas com a contratação de empresas de prestação de serviço não são computadas na rubrica orçamentária de pessoal (MANCEBO, 2016).

Com essa lógica, o custo com mão de obra foi sendo deslocado, progressivamente, da verba de pessoal para a de custeio. Isto porque muitos cargos foram extintos nos novos planos de carreira das Instituições de Ensino Superior (IES), principalmente em atividades auxiliares, o que passou a constituir o conjunto de trabalhadores terceirizados. A terceirização da força de trabalho auxiliar ocorre para o pessoal da limpeza, zeladores, auxiliares de escritório, trabalhadores da cantina, jardineiros, seguranças, motoristas, porteiros, serviços de copa etc. Na estrutura administrativa de diversas IES, esses trabalhadores acabam ficando sob a responsabilidade da área de finanças ou área administrativa, e não nos setores responsáveis pela gestão de pessoas, como os demais trabalhadores da universidade (MANCEBO, 2016).

Os problemas que as universidades enfrentam em relação ao processo de terceirização são semelhantes aos das demais empresas. Vão desde a prestação de serviços de forma inadequada até mesmo à responsabilização solidária por débitos trabalhistas. Contudo, merece destaque as greves ou movimentos pontuais de paralisação de trabalhadores terceirizados, em especial nos serviços de vigilância e limpeza, situação em que esses trabalhadores se tornam visíveis para as instituições e para a própria sociedade.

A falta de limpeza ou de vigilância inviabiliza a prestação de qualquer serviço público, seja na educação ou na saúde, demonstrando o quanto são essenciais esses serviços auxiliares, seja ele terceirizado ou não (MANCEBO, 2016).

Por fim, identifica-se uma relevante contradição na contratação de trabalhadores terceirizados no âmbito das Instituições de Ensino Superior, em razão

do papel social dessas instituições como espaços de reflexão e crítica à precarização do trabalhador e à luta pela efetivação de direitos.

A terceirização, de forma genérica, é tida como sinônimo de trabalho precarizado, uma vez que as condições destes trabalhadores são deficientes e inferiores, se comparadas às condições dos trabalhadores efetivos. Em decorrência, a terceirização gera um processo de segregação e discriminação social ao colocar lado a lado trabalhadores que executam atividades correlatas de apoio às atividades acadêmicas, mas que vivenciam realidades diferentes em termos de rendimentos, benefícios e outras garantias decorrentes da relação jurídica de seus contratos de trabalho (SANTOS et al., 2014).

Em relação aos docentes, Mancebo (2016) admite que é visível a trajetória de ampliação do processo de precarização na docência da educação superior por meio das figuras do professor horista, professor substituto e dos tutores de educação à distância.

Mancebo (2016) justifica seu entendimento em razão da aprovação pelo Supremo Tribunal Federal da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) n. 1923, em 16 de abril de 2015, que legitimou o repasse da gestão de diversas áreas da administração pública, inclusive a educação, às Organizações Sociais (OS) - entidades privadas sem fins lucrativos, como associações e fundações privadas.

Na visão de Mancebo (2016), a medida libera a contratação de qualquer trabalhador, inclusive docentes, por meio de OS, os quais, na condição de prestadores de serviços, poderiam dar aulas, por tempo determinado, para uma disciplina ou um curso, sem qualquer vínculo com a vida universitária e sem poder contribuir com a pesquisa e a extensão, elevando o grau de precarização existente na educação pública superior.

### 3 A INSTITUCIONALIZAÇÃO DOS SERVIÇOS DE TERCEIRIZAÇÃO

#### 3.1 A regulamentação dos serviços de terceirização

A regulamentação da terceirização no setor público do Brasil remonta a década de 60, quando foi editado o Decreto-Lei n. 200, 25 de fevereiro de 1967, que, ao dispor sobre a organização da Administração Federal e estabelecer diretrizes para a reforma administrativa, incorporou orientações sobre o processo de terceirização no âmbito da Administração Pública no Brasil. O Art. 10 do Decreto-Lei n. 200, de 1967, nos §§ 1º e 7º, estabeleceu a execução de atividades de forma descentralizada:

Art. 10 A execução das atividades da Administração Federal deverá ser amplamente descentralizada.

§ 1º. A descentralização será posta em prática em três planos principais:

- a) Dentro dos quadros da Administração Federal, distinguindo-se claramente o nível de direção do de execução;
- b) Da Administração Federal para a das unidades federadas, quando estejam devidamente aparelhadas e mediante convênio;
- c) dá Administração Federal para a órbita privada, mediante contratos ou concessões.

§ 2º ...

....

§ 7º. Para melhor desincumbir-se das tarefas de planejamento, coordenação, supervisão e controle e com o objetivo de impedir o crescimento desmesurado da máquina administrativa, a Administração procurará desobrigar-se da realização material de tarefas executivas, recorrendo, sempre que possível, à execução indireta, mediante contrato, desde que exista, na área, iniciativa privada suficientemente desenvolvida e capacitada a desempenhar os encargos de execução.

Posteriormente, a Lei Federal n. 5.645, de 10 de dezembro de 1970, ao estabelecer diretrizes para a classificação de cargos do serviço civil da União e das autarquias federais, definiu as atividades que seriam passíveis de terceirização pela administração federal, no parágrafo único do art. 3º:

Parágrafo único. As atividades relacionadas com transporte, conservação, custódia, operação de elevadores, limpeza e outras assemelhadas serão, de preferência, objeto de execução indireta, mediante contrato, de acordo com o artigo 10, § 7º, do Decreto Lei n. 200, de 25 de fevereiro de 1967.

O Decreto n. 2.271, de 07 de julho de 1997, enumerou as atividades a serem desenvolvidas, preferencialmente, por terceiros bem como impôs limites ao uso da

terceirização pelos gestores. Esse decreto estabeleceu, também, que não poderão ser objeto de execução indireta as atividades inerentes às categorias funcionais abrangidas pelo Plano de Cargos e Salários (MANCEBO, 2016). O Decreto n. 2.271, de 1997, ampliou o elenco de atividades indicadas no § 7º do art. 10 do Decreto-Lei 200, com a seguinte redação no art. 1º:

Art. . 1º No âmbito da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional poderão ser objeto de execução indireta as atividades materiais acessórias, instrumentais ou complementares aos assuntos que constituem área de competência legal do órgão ou entidade.

§ 1º As atividades de conservação, limpeza, segurança, vigilância, transportes, informática, copeiragem, recepção, reprografia, telecomunicações e manutenção de prédios, equipamentos e instalações serão, de preferência, objeto de execução indireta.

§ 2º Não poderão ser objeto de execução indireta as atividades inerentes às categorias funcionais abrangidas pelo plano de cargos do órgão ou entidade, salvo expressa disposição legal em contrário ou quando se tratar de cargo extinto, total ou parcialmente, no âmbito do quadro geral de pessoal.

Além do Decreto n. 2.271, de 1997, não há diploma legal que regule o instituto da terceirização de mão de obra de forma unificada e consistente. Algumas poucas leis disciplinam casos pontuais de intermediação lícita de força laboral, tais como a lei n. 7.102, de 1983, que dispõe sobre o serviço de transporte de valores, vigilância patrimonial e pessoal ou ainda a lei n. 7.290, de 1984, que regulamenta o transporte rodoviário autônomo, contudo nenhuma prevê expressamente o fornecimento de mão de obra, mas sim prestação autônoma de serviços (LEIVAS et al., 2017).

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, no inciso XXI do art. 37, disciplinou a forma de contratação das atividades passíveis de contratação indireta, com a seguinte redação:

XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

A lei n. 8.666, de 1993, de 21 de junho de 1993, regulamentou o inciso XXI do art. 37 da Constituição Federal, e não apresenta qualquer restrição à terceirização ou locação de determinados serviços pela administração pública

brasileira, sendo, inclusive, apontada como a lei que regulamenta a terceirização (SANTOS et al., 2014).

No mesmo ano de 1993, em 17 de dezembro, o Tribunal Superior do Trabalho (TST) editou a Súmula n. 331 expressando o entendimento jurisprudencial do Tribunal em relação a prestação de serviços, definindo os limites de sua legalidade. A Súmula n. 331 alterou a Súmula n. 256, de 22 de setembro de 1986, e deu mais flexibilidade à Súmula anterior sobre o assunto, uma vez que a Súmula n. 256, de 22 de setembro de 1986, restringia a terceirização para o trabalho temporário e para serviços de vigilância. Embora não tenha força de lei, o enunciado da Súmula n. 331 pacifica a questão e delimita a aplicação da terceirização às atividades meio do contratante, desde que não presentes a pessoalidade e a subordinação direta (SANTOS et al., 2014).

A importância da Súmula n. 331 do TST, para o gestor público, reside no fato de que ela apresentou maiores esclarecimentos sobre o tema. Porém, como continuava a ser omissa sobre determinados pontos, principalmente em relação à responsabilização da Administração Pública pela prática da terceirização, em 2011, uma nova redação foi dada a Súmula n. 331 e ainda foram inseridos os itens V e VI (SILVEIRA et al., 2016). A Súmula n. 331 do TST vigora atualmente com a seguinte redação:

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 n. 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 n. 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. 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.

No final do ano de 2016, O Ministro de Estado do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão publicou a Portaria n. 409, de 21 de dezembro de 2016, que dispõe sobre as garantias contratuais ao trabalhador na execução indireta de serviços e os limites à terceirização de atividades, no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional e das empresas estatais federais controladas pela União.

O preâmbulo da Portaria n. 409, de 2016, diz textualmente que %..no uso das atribuições que lhe conferem o art. 87, parágrafo único, inciso II, da Constituição Federal, e o Decreto n. 8.818 de 21 de julho de 2016, e considerando o disposto no Decreto n. 2.271, de 7 de julho de 1997+, evidenciando que um dos objetivos da citada Portaria é o ordenamento e regulação das atividades que são passíveis de execução indireta pela Administração Pública federal.

A Portaria n. 409, de 2016, apresentou vedação explícita às atividades que não podem ser objeto de execução indireta, nos termos do Decreto n. 2.271, de 1997, no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional, conforme previsto no art. 8º da citada Portaria:

Art. 8º Não serão objeto de execução indireta na Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional:

I - atividades que envolvam a tomada de decisão ou posicionamento institucional nas áreas de planejamento, coordenação, supervisão e controle;

II - as atividades consideradas estratégicas para o órgão ou entidade cuja terceirização possa colocar em risco o controle de processos e de conhecimentos e tecnologias;

III - as funções relacionadas ao poder de polícia, as de regulação, de outorga de serviços públicos e de aplicação de sanção; e

IV - as atividades inerentes às categorias funcionais abrangidas pelo plano de cargos do órgão ou entidade, salvo expressa disposição legal em contrário ou quando se tratar de cargo extinto, total ou parcialmente, no âmbito do quadro geral de pessoal.

Parágrafo único. As atividades auxiliares, instrumentais ou acessórias às funções e atividades definidas nos incisos do **caput** podem ser executadas de forma indireta, sendo vedada a transferência de responsabilidade para realização de atos administrativos ou a tomada de decisão para o contratado.

No âmbito das empresas estatais federais, a Portaria n. 409, de 2016, apresentou os seguintes condicionantes em relação às atividades que não podem ser objeto de execução indireta, no art. 9º:

Art. 9º Não serão objeto de execução indireta nas empresas estatais federais atividades que demandem a utilização, pela contratada, de profissionais com atribuições inerentes às dos cargos integrantes de seus respectivos Plano de Cargos e Salários, exceto se afrontar os princípios administrativos da eficiência, da economicidade e da razoabilidade, tais como na ocorrência de pelo menos uma das seguintes situações exemplificativas:

I - caráter temporário do serviço;

II - incremento temporário do volume de serviços;

III - atualização de tecnologia ou especialização de serviço, quando for mais atual, mais segura, trazer redução de custo ou for menos prejudicial ao meio ambiente; ou

IV - impossibilidade de competir dentro do mercado concorrencial em que se insere.

§ 1º As situações de exceção a que se referem o **caput**, dispostas nos incisos I e II, podem estar relacionadas às especificidades da localidade ou necessidade de maior abrangência territorial de atuação onde os serviços serão prestados.

§ 2º Os empregados da contratada com atribuições coincidentes ou não com as da contratante atuarão apenas no desenvolvimento das atividades da contratada para entrega do produto ou serviço contratado.

§ 3º Não se aplica a vedação do **caput** quando se tratar de cargo extinto ou em extinção.

§ 4º O Conselho de Administração ou instância equivalente da empresa estatal federal deverá definir o conjunto de atividades passíveis de contratação indireta.

A alteração mais recente sobre o processo de terceirização de serviços foi promovida pela lei n. 13.429, de 31 de março de 2017, que alterou dispositivos da lei n. 6.019, de 3 de janeiro de 1974, que dispõe sobre o trabalho temporário nas empresas urbanas e dá outras providências; e dispõe sobre as relações de trabalho na empresa de prestação de serviços a terceiros. A prestação de serviços terceirizados foi ampliada, sendo agora estabelecida uma relação direta com o trabalho temporário, previsto na lei n. 6.019, de 1974, que também poderá ocorrer em atividades fim, conforme previsto no § 3º do art. 9º da lei n. 6.019, de 1974:

Art. 9º O contrato celebrado pela empresa de trabalho temporário e a tomadora de serviços será por escrito, ficará à disposição da autoridade fiscalizadora no estabelecimento da tomadora de serviços e conterá: (Redação dada pela Lei n. 13.429, de 2017)

I - qualificação das partes; (Incluído pela Lei n. 13.429, de 2017)

II - motivo justificador da demanda de trabalho temporário; (Incluído pela Lei n. 13.429, de 2017)

III - prazo da prestação de serviços; (Incluído pela Lei n. 13.429, de 2017)

IV - valor da prestação de serviços; (Incluído pela Lei n. 13.429, de 2017)

V - disposições sobre a segurança e a saúde do trabalhador, independentemente do local de realização do trabalho. (Incluído pela Lei n. 13.429, de 2017)

§ 1º—É responsabilidade da empresa contratante garantir as condições de segurança, higiene e salubridade dos trabalhadores, quando o trabalho for realizado em suas dependências ou em local por ela designado. (Incluído pela Lei n. 13.429, de 2017)

§ 2º A contratante estenderá ao trabalhador da empresa de trabalho temporário o mesmo atendimento médico, ambulatorial e de refeição destinado aos seus empregados, existente nas dependências da contratante, ou local por ela designado. (Incluído pela Lei n. 13.429, de 2017)

§ 3º O contrato de trabalho temporário pode versar sobre o desenvolvimento de atividades-meio e atividades-fim a serem executadas na empresa tomadora de serviços. (Incluído pela Lei n. 13.429, de 2017)

Leivas et al. (2017) entende que a lei n. 13.429, de 2017, introduziu a regulamentação necessária para o emprego de mão de obra por meio de empresas de intermediação e alerta que, em virtude de seu impacto controverso, encontra-se em discussão no Supremo Tribunal Federal (STF) diversos aspectos de constitucionalidade da nova lei.

De acordo com as novas regras inseridas pela lei n. 13.429, de 2017, as atividades-fim de uma empresa podem ser terceirizadas, seja no setor público ou privado, extinguindo-se a discussão trazida com a Súmula n. 331 do TST a respeito do que seriam atividade-fim e atividade-meio, permitindo-se a terceirização de qualquer atividade empresarial, tanto no ramo público como no privado (RAU, VESSELOVITZ, 2017).

Barro (2017) entende que a prestação de serviços nas atividades-meio e nas atividades-fim somente pode ocorrer na forma prevista no §3º do art. 9º, da lei n. 13.429, de 2017, ou seja, para o trabalho temporário, não sendo pacífico que possa ocorrer terceirização em qualquer atividade. Barro (2017) admite que com essa imprecisão legal, caberá à jurisprudência definir se a nova lei permitiu, ou não, a terceirização de todas as atividades da tomadora, o que incluiria a atividade-fim.

Silva e Favarin (2017) adotam entendimento idêntico ao de Barro (2017) e afirmam que a lei n. 13.429, de 2017, permite a utilização do trabalho temporário de forma irrestrita, aplicando essa modalidade de trabalho à atividade-meio e à

atividade-fim, de forma clara e objetiva (art. 9º, § 3º). Contudo, Silva e Favarin (2017) ressaltam que tal fato não ocorre em relação à prestação de serviços permanentes a terceiros. A previsão normativa é genérica ao definir que a prestadora deve prestar serviços determinados e específicos (art. 4º-A). Ao contrário do trabalho temporário, a afirmação quanto à terceirização permanente é genérica, não deixa clara a possibilidade de aplicação da terceirização na atividade-fim (SILVA, FAVARIN, 2017).

### **3.2 Instrumentos fiscalizatórios dos serviços de terceirização**

A fiscalização do contrato de prestação de serviços terceirizados é prerrogativa da Administração, prevista no inciso III do art. 58 da lei n. 8.666, de 1993:

Art. 58. O regime jurídico dos contratos administrativos instituído por esta Lei confere à Administração, em relação a eles, a prerrogativa de:

I - modificá-los, unilateralmente, para melhor adequação às finalidades de interesse público, respeitados os direitos do contratado;

II - rescindi-los, unilateralmente, nos casos especificados no inciso I do art. 79 desta Lei;

III - fiscalizar-lhes a execução;

IV - aplicar sanções motivadas pela inexecução total ou parcial do ajuste;

V - nos casos de serviços essenciais, ocupar provisoriamente bens móveis, imóveis, pessoal e serviços vinculados ao objeto do contrato, na hipótese da necessidade de acautelar apuração administrativa de faltas contratuais pelo contratado, bem como na hipótese de rescisão do contrato administrativo.

§ 1º-As cláusulas econômico-financeiras e monetárias dos contratos administrativos não poderão ser alteradas sem prévia concordância do contratado.

§ 2º-Na hipótese do inciso I deste artigo, as cláusulas econômico-financeiras do contrato deverão ser revistas para que se mantenha o equilíbrio contratual.

Além de garantir a prerrogativa de fiscalização dos contratos pela Administração, a lei n. 8.666, de 1993, impõe a obrigatoriedade de acompanhamento da execução do contrato por um representante da Administração especialmente designado para esse fim, conforme previsto no art. 67:

Art. 67. 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.

§ 1º O representante da Administração anotarà em registro próprio todas as ocorrências relacionadas com a execução do contrato, determinando o que for necessário à regularização das faltas ou defeitos observados.

§ 2º—As decisões e providências que ultrapassarem a competência do representante deverão ser solicitadas a seus superiores em tempo hábil para a adoção das medidas convenientes.

Com base no regramento da lei n. 8.666, de 1993, é possível afirmar que a fiscalização de contratos é um poder-dever da Administração Pública, que dele não pode se afastar sob pena de prática de crime de responsabilidade. Essa fiscalização tem por objetivo garantir que o objeto contratado seja recebido ou executado conforme especificado e as obrigações decorrentes sejam realizadas no tempo e modo devidos e que as cláusulas contratuais sejam rigorosamente observadas (SANTOS, 2013).

Não é raro o uso do termo de gestão como sinônimo de fiscalização. A gestão e a fiscalização de contrato são institutos diferentes. A gestão é o gerenciamento de todos os contratos. A fiscalização envolve procedimentos específicos e especializados, sendo executada necessariamente por um representante da Administração, especialmente designado, como previsto na lei, que ficará encarregado de cuidar pontualmente de cada contrato (SANTOS, 2013).

As contratações de serviços terceirizados pela Administração, dentro dos parâmetros legais, envolvem dois enfoques distintos: 1) controle prévio, quando da realização do certame licitatório para a contratação de serviços terceirizados, no qual deverá a Administração zelar pela melhor contratação possível em termos de habilitação jurídica, regularidade fiscal, qualificação técnica e econômico-financeira, além de observar características de saúde financeira e capacidade de adimplemento da contratada; 2) controle concomitante à execução contratual, pelo ato fiscalizatório, na busca da integral consecução dos termos ajustados e no adimplemento de todas as parcelas acessórias à prestação contratada. (CUNHA, 2011).

Cunha (2011) adverte que o gestor público, em relação à terceirização, poderá ser responsabilizado por culpa *in eligendo*, inerente à metodologia e forma de escolha do fornecedor do serviço terceirizado com base no processo licitatório, e por culpa *in vigilando*, como quebra do dever legal de vigilância, inerente a efetiva gestão e fiscalização contratual. Portanto, o gestor público, após a formalização do contrato de serviços terceirizados, deverá nomear um servidor da Administração

para exercer as atividades de fiscal, que ficará encarregado do dever de acompanhar a execução do contrato.

Santos (2013) informa que o fiscal deverá ser um servidor estável, servidor temporário, comissionado ou empregado público, não podendo ocorrer a recusa do servidor para o exercício dessas atribuições, sob pena de descumprimento dos deveres previstos no art. 116 da lei n. 8.112, de 11 de dezembro de 1990. A indicação de terceirizados para o exercício do cargo de fiscal de contrato não é permitida, conforme disposto no Acórdão do TCU n. 100/2013 . Plenário. Em relação a possibilidade de contratação de terceiros para auxílio do fiscal, prevista no art. 67 da lei n. 8.666, de 1993, o Acórdão n. 1.930/2006 do TCU . Plenário, entende que a medida tem natureza eminentemente assistencial ou subsidiária, e que a responsabilidade última pela fiscalização da execução do contrato permanece com a Administração Pública, mesmo na hipótese de assistência de um terceiro (SANTOS, 2013).

O papel do fiscal do contrato tem grande importância para Administração Pública. O servidor público que exerce a função de fiscal de contratos, na esfera pública, necessita de capacitação e habilidade para desempenhar essa atividade, além de estrutura de apoio adequada. O fiscal de contrato deve saber orientar; defender direitos; manifestar-se motivadamente em todas as anotações que fizer no livro ou processo de fiscalização; e possuir organização para cobrar o adequado cumprimento do objeto contratado (SANTOS, 2013).

Logo após a designação, o fiscal do contrato deverá registrar ou autuar o processo de fiscalização, onde serão inclusos todos os documentos relativos ao processo de serviço terceirizado, assim como todas as anotações referentes à execução do contrato. O fiscal, caso necessário, deve receber treinamento sobre as atividades objeto de execução do contrato. (SANTOS, 2013).

A Instrução Normativa n. 5, de 25 de maio de 2017, editada pelo Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, que substituiu a Instrução Normativa n. 2, de 2008, dispõe sobre as regras e diretrizes do procedimento de contratação de serviços sob o regime de execução indireta no âmbito da Administração Pública federal e apresenta orientação detalhada sobre a gestão e fiscalização do contrato. A Instrução Normativa n. 5, de 2017, define a gestão do contrato e faz distinção entre fiscalização técnica e administrativa, conforme previsto nos art. 39 e 40:

Art. 39. As atividades de gestão e fiscalização da execução contratual são o conjunto de ações que tem por objetivo aferir o cumprimento dos resultados previstos pela Administração para os serviços contratados, verificar a regularidade das obrigações previdenciárias, fiscais e trabalhistas, bem como prestar apoio à instrução processual e o encaminhamento da documentação pertinente ao setor de contratos para a formalização dos procedimentos relativos a repactuação, alteração, reequilíbrio, prorrogação, pagamento, eventual aplicação de sanções, extinção dos contratos, dentre outras, com vista a assegurar o cumprimento das cláusulas avençadas e a solução de problemas relativos ao objeto.

Art. 40. 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;

IV - Fiscalização Setorial: é o acompanhamento da execução do contrato nos aspectos técnicos ou administrativos quando a prestação dos serviços ocorrer concomitantemente em setores distintos ou em unidades desconcentradas de um mesmo órgão ou entidade; e

V - Fiscalização pelo Público Usuário: é o acompanhamento da execução contratual por pesquisa de satisfação junto ao usuário, com o objetivo de aferir os resultados da prestação dos serviços, os recursos materiais e os procedimentos utilizados pela contratada, quando for o caso, ou outro fator determinante para a avaliação dos aspectos qualitativos do objeto.

Depreende-se que a gestão e a fiscalização dos contratos são ações procedimentais cuja observância e boa aplicabilidade são imprescindíveis para uma atuação eficiente na realização do objeto contratado. Verifica-se que a Instrução Normativa n. 5, de 2017, optou por segmentar essas atividades em cinco papéis

diferentes em razão das distintas atribuições: a gestão propriamente dita e as fiscalizações técnica, administrativa, setorial e do público usuário, objetivando garantir que o processo de execução contratual seja realizado de ponta a ponta, de forma preventiva, rotineira e sistemática.

### **3.3 As especificidades da terceirização no ambiente universitário.**

O processo de terceirização de mão de obra é considerado por empresários, intelectuais e pela mídia tradicional como uma moderna técnica de organização e gestão da produção, que permite a flexibilidade empresarial necessária para garantir a sobrevivência no mundo competitivo atual. As Instituições de Ensino Superior também são alcançadas por esse paradigma, principalmente as instituições de ensino do setor privado (MANCEBO, 2016).

Mancedo (2016) destaca que muitas IES fazem uso da terceirização não porque estejam buscando uma especialização técnica externa, que leve ao aumento de produtividade, mas sim, com o objetivo de reduzir gastos. No caso do setor privado, tem-se como objetivo o aumento de lucros, o que é obtido pelo pagamento de baixos salários, com extensas jornadas e com um mínimo de investimento nas condições de trabalho (MANCEBO, 2016).

O mapeamento dos diversos tipos de atividades de uma IES demonstra uma profunda complexidade e uma alta diversidade, a começar pelo próprio trabalho do docente. Não raro é possível encontrar a dicotomia clássica do professor-pesquisador, de um lado, que geralmente desfruta de boas condições de trabalho, e no outro extremo, o docente que utiliza seus próprios recursos para imprimir alguma qualidade e dignidade ao seu trabalho. Essa situação acaba por levar a uma distinção entre professores de primeira linha, que gozam de maior prestígio acadêmico, e professores de segunda linha, com menor prestígio e sofrendo todas as consequências daí decorrente (MANCEBO, 2016).

É visível o abandono da infraestrutura, em decorrência de cortes das verbas para manutenção e renovação das IES. Contudo, a estratégia mais utilizada, é a de redução do custo da própria força de trabalho por meio do uso de uma variedade de estratégias de flexibilização/precarização que transformam as relações de trabalho e reduzem a folha de pagamento. É nesse contexto que ocorre a terceirização da

força de trabalho auxiliar - em serviços com baixa remuneração, como o de zeladores, auxiliares de escritório, trabalhadores da cantina, jardineiros, pessoal de limpeza, seguranças etc. - para empresas que geralmente negam aos funcionários direitos trabalhistas básicos e proteção adequada (MANCEBO, 2016).

Os dados estatísticos oficiais sobre terceirização de mão de obra, com identificação dos setores tipicamente terceirizados e tipicamente contratantes, são limitados e escassos, o que dificulta a identificação das características gerais da terceirização no Brasil (DIEESE, 2014). O DIEESE utiliza duas fontes de pesquisa para elaboração dos trabalhos que apresentam estimativas do número de trabalhadores terceirizados e contratados diretamente pelas empresas:

RAIS/CAGED-MTE - registros administrativos do Ministério do Trabalho e Emprego que apresentam dados sobre o mercado formal de trabalho, com a classificação CNAE 2.0, e o reagrupamento das classes setoriais de acordo com seu perfil principal (tipicamente terceiro, tipicamente contratante).

Nesse caso, por impossibilidade de reagrupamento, o setor agrícola não está contido.

O pressuposto para organização dos dados do RAIS/CAGED/MTE é a forma como a atual estrutura produtiva e de serviços se organiza, fortemente verticalizada, apoiada pelo conceito de *“foco no negócio”* e complementaridade através de cadeias produtivas e de serviços.

A organização desses dados apresenta uma estimativa sobre o universo de terceirizados no Brasil e, novamente, é necessário que o país se debruce para melhorar as estatísticas sobre o mercado de trabalho, permitindo que sejam captados, de modo direto, o perfil dos trabalhadores terceirizados (DIEESE, 2014, p. 11).

Os estudos da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS) e do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (CAGED), gerenciados pelo Ministério do Trabalho, extrapolam o escopo do presente trabalho, o que afastou definitivamente a avaliação estatística a partir dessas bases de dados.

O Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União disponibiliza na internet páginas de transparência pública de diversos órgãos da Administração Pública federal, contendo informações sobre a execução orçamentária, licitações, contratos, convênios, diárias e passagens e o Cadastro de Empresas Inidôneas e Suspensas.

Para identificação do total de despesa efetuada com serviços terceirizados pelas universidades federais, buscou-se consulta diretamente no portal de

transparência pública do governo federal (BRASIL, CGU, 2017), mediante seleção das IES a partir de critério previamente definido.

Considerando que as atividades relativas aos serviços terceirizados utilizados pelas IES têm caráter nitidamente de apoio às atividades principais da instituição . ensino, pesquisa e extensão, o critério de seleção utilizado foi o somatório de número de alunos, número de docentes e número de servidores técnicos administrativos, com base nas informações disponíveis na Sinopse Estatística da Educação Superior (INEP, 2016) e no Cadastro e-mec de Instituições e Cursos de Educação Superior (E-MEC, 2017). As universidades federais que apresentaram somatório superior a 20.000 usuários diretos foram selecionadas para o presente estudo, conforme demonstrado na Tabela 5.

**Tabela 5 - Universidades Públicas selecionadas e usuários diretos - 2015**

Nome da Universidade	Alunos (1)	Docentes (2)	Servidores (3)	Total de usuários diretos (4)
Universidade Federal do Rio de Janeiro	39.610	4.126	9.205	52.941
Universidade Federal Fluminense	39.771	3.547	1.880	45.198
Universidade Federal de Pernambuco	31.786	2.970	5.492	40.248
Universidade de Brasília	33.971	2.749	3.024	39.744
Universidade Federal de Minas Gerais	31.854	3.114	4.442	39.410
Universidade Federal da Bahia	32.426	2.748	3.195	38.369
Universidade Federal do Amazonas	32.669	1.626	1.672	35.967
Universidade Federal do Rio Grande do Sul	27.335	2.782	4.665	34.782
Universidade Federal do Paraná	28.203	2.433	1.937	32.573
Universidade Federal do Rio Grande do Norte	26.111	2.636	3.203	31.950
Universidade Federal de Santa Catarina	27.156	2.420	1.891	31.467
Universidade Tecnológica Federal do Paraná	25.785	2.731	1.171	29.687
Universidade Federal do Ceará	23.828	1.798	3.416	29.042
Universidade Federal de Sergipe	24.242	1.765	1.478	27.485
Universidade Federal de Goiás	22.250	2.767	2.465	27.482
Universidade Federal de Alagoas	23.037	1.644	1.785	26.466
Universidade Federal do Piauí	22.558	1.891	1.221	25.670
Universidade Federal de Uberlândia	21.970	1.850	1.827	25.647
Universidade Federal do Espírito Santo	20.620	1.721	3.270	25.611
Universidade Federal de Santa Maria	18.959	1.989	2.755	23.703

Continua

Nome da Universidade	Alunos (1)	Docentes (2)	Servidores (3)	Continuação
				Total de usuários diretos (4)
Universidade Federal de Mato Grosso	18.921	2.150	1.581	22.652
Universidade Federal de Juiz de Fora	17.693	1.612	1.219	20.524

Fonte: Sinopse estatística do INEP (2016), dados do ano de 2015.

(1) Número de alunos matriculados em cursos de graduação presencial.

(2) Número de docentes em exercício.

(3) Número de servidores públicos dos cargos Técnico-administrativos em educação.

(4) Total de usuários diretos da IES (Alunos + Docentes + Técnico-administrativos).

Embora com mais de 20.000 usuários diretos, os dados da Universidade Federal do Pará, com 37.603 usuários diretos, os dados da Universidade Federal da Paraíba, com 35.401 usuários diretos, e os dados da Universidade Federal do Maranhão, com 32.929 usuários diretos, não foram incluídos na Tabela 5 em razão de que essas Universidades não registram dados no portal de transparência pública do governo federal (BRASIL, 2017).

Em relação ao número de cursos disponibilizados e o Índice Geral de Cursos (IGC), indicador de qualidade do MEC, as universidades selecionadas apresentam a situação constante da Tabela 6.

**Tabela 6 - Universidades selecionadas, cursos ofertados e IGC - 2015**

Nome da Universidade	Total de cursos graduação presencial	Avaliação MEC Índice Geral de Cursos IGC
Universidade Federal do Rio de Janeiro	177	5
Universidade de Brasília	129	5
Universidade Federal de Santa Catarina	109	5
Universidade Federal de Minas Gerais	90	5
Universidade Federal do Rio Grande do Sul	86	5
Universidade Federal de Goiás	154	4
Universidade Federal do Paraná	149	4
Universidade Tecnológica Federal do Paraná	143	4
Universidade Federal de Santa Maria	132	4
Universidade Federal Fluminense	126	4
Universidade Federal da Bahia	125	4
Universidade Federal do Espírito Santo	119	4
Universidade Federal do Ceará	116	4
Universidade Federal de Mato Grosso	116	4
Universidade Federal de Sergipe	115	4
Universidade Federal do Rio Grande do Norte	108	4
Universidade Federal de Uberlândia	108	4
Universidade Federal de Pernambuco	104	4

Continua

Nome da Universidade	Total de cursos graduação presencial	Continuação
		Avaliação MEC Índice Geral de Cursos IGC
Universidade Federal de Juiz de Fora	89	4
Universidade Federal do Piauí	124	3
Universidade Federal do Amazonas	104	3
Universidade Federal de Alagoas	89	3

Fonte: Sinopse estatística do INEP (2016)-dados do ano de 2015 e Cadastro E-MEC (2017).

Os dados da Tabela 6 mostra que o índice IGC do MEC não guarda relação direta com o quantitativo de cursos de graduação presencial ofertados pela universidade. A Universidade de Brasília, com 129 cursos de graduação presencial, apresentou índice IGC 5. A Universidade Federal Fluminense, com 126 cursos de graduação presencial, apresentou índice IGC 4 e a Universidade Federal do Piauí, com 124 cursos, apresentou índice IGC 3.

De acordo com o Manual do SIAFI (BRASIL, STN, 2016), a despesa orçamentária pública representa o conjunto de dispêndios realizados pelos entes públicos para o funcionamento e manutenção dos serviços públicos prestados à sociedade. O código da Natureza da Despesa, no caso da União, é composto por oito dígitos, sendo que o sexto e o sétimo dígitos representam o Elemento de Despesa.

Neste estudo serão referenciados alguns elementos de despesa relativos aos dispêndios orçamentários realizados pelas IFES, os quais, de acordo com o Manual do SIAFI (BRASIL, STN, 2016) apresentam as descrições indicadas no Quadro 3.

### Quadro 3 - Elemento de despesa e descrição orçamentária

Elemento de Despesa	Descrição	Despesas orçamentárias
11	Vencimentos e vantagens fixas Pessoal Civil	Vencimento; Salário Pessoal Permanente; Vencimento ou Salário de Cargos de Confiança; Subsídios; Vencimento do Pessoal em Disponibilidade Remunerada; Gratificações, tais como: Gratificação Adicional Pessoal Disponível; Gratificação de Interiorização; Gratificação de Dedicção Exclusiva; Gratificação de Regência de Classe; Gratificação pela Chefia ou Coordenação de Curso de Área ou Equivalente; Gratificação por Produção Suplementar; Gratificação por Trabalho de Raios X ou Substâncias Radioativas; Gratificação pela Chefia de Departamento, Divisão ou Equivalente; Gratificação de Direção Geral ou Direção (Magistério de 1 e 2 Graus); Gratificação de Função-Magistério Superior;
		Gratificação de Atendimento e Habilitação Previdenciários; Gratificação Especial de Localidade; Gratificação de Desempenho das Atividades Rodoviárias; Gratificação da Atividade de Fiscalização do Trabalho;

Continua

Continuação

Elemento de Despesa	Descrição	Despesas orçamentárias
11	Vencimentos e vantagens fixas Pessoal Civil	<p>Gratificação de Engenheiro Agrônomo; Gratificação de Natal; Gratificação de Estímulo à Fiscalização e Arrecadação de Contribuições e de Tributos;</p> <p>Gratificação por Encargo de Curso ou de Concurso; Gratificação de Produtividade do Ensino; Gratificação de Habilitação Profissional;</p> <p>Gratificação de Atividade; Gratificação de Representação de Gabinete; Adicional de Insalubridade; Adicional Noturno; Adicional de Férias 1/3 (art. 7, inciso XVII, da CF); Adicionais de Periculosidade; Representação Mensal;</p> <p>Licença-Prêmio por assiduidade; Retribuição Básica (Vencimentos ou Salário no Exterior); Diferenças Individuais Permanentes; Vantagens Pecuniárias de Ministro de Estado, de Secretário de Estado e de Município;</p> <p>Férias Antecipadas de Pessoal Permanente; Aviso Prévio (cumprido); Férias Vencidas e Proporcionais; Parcela Incorporada (ex-quinze e ex-décimos); Indenização de Habilitação Policial; Adiantamento do 13 Salário; 13 Salário Proporcional; Incentivo Funcional - Sanitarista; Abono Provisório; Pró-labore de Procuradores; e outras despesas correlatas de caráter permanente.</p>
30	Material de consumo	<p>Alcool automotivo; gasolina automotiva; diesel automotivo; lubrificantes automotivos; combustível e lubrificantes de aviação; gás engarrafado; outros combustíveis e lubrificantes; material biológico, farmacológico e laboratorial; animais para estudo, corte ou abate; alimentos para animais; material de coudelaria ou de uso zootécnico;</p> <p>Sementes e mudas de plantas; gêneros de alimentação; material de construção para reparos em imóveis; material de manobra e patrulhamento; material de proteção, segurança, socorro e sobrevivência; material de expediente; material de cama e mesa, copa e cozinha, e produtos de higienização; material gráfico e de processamento de dados; aquisição de disquete; pen-drive; material para esportes e diversões;</p> <p>Material para fotografia e filmagem; material para instalação elétrica e eletrônica; material para manutenção, reposição e aplicação; material odontológico, hospitalar e ambulatorial; material químico; material para telecomunicações; vestuário, uniformes, fardamento, tecidos e aviamentos; material de acondicionamento e embalagem; suprimento de proteção ao voo; suprimento de aviação; sobressalentes de máquinas e motores de navios e esquadra; explosivos e munições; bandeiras, flâmulas e insígnias e outros materiais de uso não-duradouro.</p>
37	Locação de mão-de-obra	Prestação de serviços por pessoas jurídicas para órgãos públicos, tais como limpeza e higiene, vigilância ostensiva e outros, nos casos em que o contrato especifique o quantitativo físico do pessoal a ser utilizado. Exemplo: O órgão contrata uma empresa para prestar o serviço de limpeza e no contrato está estipulado o quantitativo de funcionários
39	Outros serviços de terceiros - Pessoa Jurídica	Prestação de serviços por pessoas jurídicas para órgãos públicos, tais como: assinaturas de jornais e periódicos; tarifas de energia elétrica, gás, água e esgoto; serviços de comunicação (telefone, telex, correios, etc.); fretes e carretos; locação de imóveis (inclusive despesas de condomínio e tributos à conta do locatário, quando previstos no contrato de locação); locação de equipamentos e materiais permanentes; software; conservação e adaptação de bens imóveis; seguros em geral (exceto os decorrentes de obrigação patronal); serviços de asseio e higiene;

Continua

Continuação

<b>Elemento de Despesa</b>	<b>Descrição</b>	<b>Despesas orçamentárias</b>
39	Outros serviços de terceiros - Pessoa Jurídica	serviços de divulgação, impressão, encadernação e emolduramento; serviços funerários; despesas com congressos, simpósios, conferências ou exposições; vale-refeição; auxílio-creche (exclusivo a indenização a servidor); habilitação de telefonia fixa e móvel celular; e outros congêneres, bem como os encargos resultantes do pagamento com atraso das obrigações não tributárias. Observação: a despesa com confecção de material por encomenda só deverá ser classificada como serviços de terceiros se o próprio órgão ou entidade fornecer a matéria-prima.

Fonte: Manual SIAFI (BRASIL, STN, 2016)

Com base nos dados relativos aos dispêndios orçamentários realizados pelas universidades selecionadas e considerando o total de usuários diretos e as despesas com material de consumo, é possível calcular a relação entre Despesa com Material de Consumo / Total de Usuários Diretos . DMCU, indicado na Tabela 7.

**Tabela 7 - Universidades selecionadas e relação Despesa com Material de Consumo por Usuário equivalente - 2016**

<b>Nome da Universidade</b>	<b>Despesa com Material de Consumo em 2016 (R\$)</b>	<b>Total de usuários diretos</b>	<b>Relação DMCU (R\$)</b>
Universidade Federal de Pernambuco	5.728.670,88	40.248	142,33
Universidade Federal da Bahia	5.487.552,88	38.369	143,02
Universidade Federal de Sergipe	4.283.928,97	27.485	155,86
Universidade Federal do Amazonas	6.353.159,23	35.967	176,64
Universidade de Brasília	8.119.289,15	39.744	204,29
Universidade Federal Fluminense	10.230.975,84	45.198	226,36
Universidade Federal de Alagoas	6.175.953,77	26.466	233,35
Universidade Federal de Mato Grosso	5.328.372,36	22.652	235,23
Universidade Federal do Rio de Janeiro	12.901.555,94	52.941	243,70
Universidade Federal de Minas Gerais	10.112.424,68	39.410	256,60
Universidade Federal do Ceará	8.027.413,61	29.042	276,41
Universidade Federal de Juiz de Fora	5.739.371,21	20.524	279,64
Universidade Federal de Goiás	7.976.052,39	27.482	290,23
Universidade Tecnológica Federal do Paraná	9.894.000,01	29.687	333,28
Universidade Federal do Espírito Santo	8.731.756,51	25.611	340,94
Universidade Federal de Santa Catarina	11.622.287,69	31.467	369,35
Universidade Federal do Paraná	12.419.305,23	32.573	381,28
Universidade Federal do Rio Grande do Norte	13.129.803,74	31.950	410,95
Universidade Federal de Uberlândia	12.409.848,58	25.647	483,87

Continua

Continuação

Nome da Universidade	Despesa com Material de Consumo em 2016 (R\$)	Total de usuários diretos	Relação DMCU (R\$)
Universidade Federal do Rio Grande do Sul	20.462.992,90	34.782	588,32
Universidade Federal do Piauí	15.189.052,66	25.670	591,70
Universidade Federal de Santa Maria	17.256.237,36	23.703	728,02
<b>Total</b>	<b>217.580.005,59</b>	<b>706.618</b>	<b>307,92</b>

Fonte: Sinopse estatística do INEP (2016)-dados do ano de 2015 e Execução orçamentária do ano de 2016, valor liquidado no ano, Páginas de Transparência Pública (BRASIL, CGU, 2017).

Nota: O total de usuários é encontrado na Tabela 5.

A relação DMCU mostra o valor da despesa média de material de consumo por usuários diretos . discentes, docentes e servidores - em cada universidade, no ano de 2016. A média geral da despesa com material de consumo no ano de 2016 foi de R\$ 307,92 por usuário direto, para as vinte e duas universidades selecionadas.

A Universidade de Brasília apresentou despesa média com material de consumo no ano de 2016 por usuário direto da ordem de R\$ 204,29, portanto abaixo da média das vinte e duas universidades selecionadas.

A partir das despesas orçamentárias realizadas pelas universidades selecionadas com locação de mão de obra, correspondente ao serviço terceirizado com cessão de mão de obra, e outros serviços de terceiros . pessoa jurídica, e o total de usuários diretos, é possível encontrar relação Despesa com Serviços Terceirizados / Total de usuários diretos . DSTU, indicado na Tabela 8.

**Tabela 8 - Universidades selecionadas e relação Despesa com Serviços Terceirizados por Usuário equivalente - 2016**

Nome da Universidade	Despesa com serviço Terceirizado em 2016 (R\$)	Total de usuários diretos	Relação DSTU (R\$)
Universidade Federal do Amazonas	68.692.824,56	35.967	1.909,88
Universidade Federal de Alagoas	51.121.691,99	26.466	1.931,60
Universidade Federal de Sergipe	54.629.680,35	27.485	1.987,62
Universidade Federal de Pernambuco	89.752.744,15	40.248	2.229,99
Universidade Tecnológica Federal do Paraná	66.823.407,94	29.687	2.250,93
Universidade Federal Fluminense	106.019.874,37	45.198	2.345,68
Universidade Federal do Espírito Santo	73.786.548,11	25.611	2.881,05
Universidade Federal de Goiás	84.953.683,67	27.482	3.091,25

Continua

Continuação

Nome da Universidade	Despesa com serviço Terceirizado em 2016 (R\$)	Total de usuários diretos	Relação DSTU (R\$)
Universidade Federal do Rio Grande do Sul	110.667.462,19	34.782	3.181,75
Universidade Federal do Piauí	84.512.337,81	25.670	3.292,26
Universidade Federal de Uberlândia	88.962.805,79	25.647	3.468,74
Universidade Federal do Ceará	107.202.549,57	29.042	3.691,29
Universidade Federal de Santa Catarina	116.544.768,98	31.467	3.703,71
Universidade Federal de Santa Maria	88.866.009,88	23.703	3.749,15
Universidade Federal da Bahia	146.583.686,96	38.369	3.820,37
Universidade Federal do Paraná	126.914.826,33	32.573	3.896,32
Universidade Federal de Minas Gerais	156.734.659,67	39.410	3.977,03
Universidade Federal de Mato Grosso	90.646.205,28	22.652	4.001,69
Universidade Federal do Rio de Janeiro	212.043.051,76	52.941	4.005,27
Universidade Federal do Rio Grande do Norte	131.612.527,79	31.950	4.119,33
Universidade Federal de Juiz de Fora	100.760.949,63	20.524	4.909,42
Universidade de Brasília	235.831.288,19	39.744	5.933,76
<b>Total</b>	<b>2.393.663.584,97</b>	<b>706.618</b>	<b>3.387,49</b>

Fonte: Sinopse estatística do INEP (2016)-dados do ano de 2015 e Execução orçamentária do ano de 2016, valor liquidado no ano, Páginas de Transparência Pública (BRASIL, CGU, 2017).

Notas: (1) O total de despesa com serviço terceirizado correspondente ao somatório dos elementos de despesa 37 . locação de mão de obra - e 39 . Outros serviços de terceiros . pessoa jurídica.

(2) O total de usuários é encontrado na Tabela 5.

A relação DSTU mostra o valor da despesa média com serviço terceirizado por usuários diretos . discentes, docentes e servidores - em cada universidade, no ano de 2016. A média geral da despesa com serviço terceirizado no ano de 2016 foi de R\$ 3.387,49 por usuário direto, para as vinte e duas universidades selecionadas.

A Universidade de Brasília apresentou despesa média com serviço terceirizado no ano de 2016 por usuário direto da ordem de R\$ 5.933,76, portanto acima da média das vinte e duas universidades selecionadas.

A sinopse estatística do INEP (2016)-dados do ano de 2015 apresenta o número de alunos concluintes do curso de graduação presencial em cada IFES. Relacionando esse dado com o montante das despesas orçamentárias realizadas no exercício de 2016 é possível encontrar a relação Despesa total no exercício / Alunos concluintes de graduação presencial - DAC para as universidades selecionadas, indicado na Tabela 9.

**Tabela 9 - Universidades selecionadas e relação Despesa Aluno Concluinte - 2016**

Nome da Universidade	Despesa total no exercício de 2016 (R\$)	Total de alunos concluintes graduação presencial	Relação DAC (R\$)
Universidade Federal do Amazonas	612.173.208,74	3.185	192.205,09
Universidade Federal do Piauí	799.840.971,29	3.415	234.214,05
Universidade Federal de Alagoas	717.771.759,31	2.760	260.062,23
Universidade Federal de Uberlândia	948.023.229,14	3.416	277.524,36
Universidade Federal de Sergipe	616.301.274,04	1.847	333.676,92
Universidade Federal do Espírito Santo	835.998.290,33	2.374	352.147,55
Universidade Federal de Mato Grosso	851.092.806,86	2.385	356.852,33
Universidade Federal de Goiás	1.106.729.091,57	3.075	359.911,90
Universidade Federal do Paraná	1.344.189.676,43	3.539	379.821,89
Universidade de Brasília	1.659.461.529,31	4.270	388.632,68
Universidade Federal de Pernambuco	1.382.326.440,74	3.553	389.058,95
Universidade Federal de Minas Gerais	1.796.690.248,78	4.587	391.691,79
Universidade Federal da Bahia	1.359.245.973,54	3.435	395.704,80
Universidade Federal do Rio Grande do Norte	1.610.706.559,98	4.012	401.472,22
Universidade Federal de Santa Maria	1.046.484.499,89	2.580	405.614,15
Universidade Tecnológica Federal do Paraná	872.185.332,60	2.041	427.332,35
Universidade Federal Fluminense	1.738.745.805,09	3.686	471.716,17
Universidade Federal de Juiz de Fora	829.071.746,10	1.734	478.126,73
Universidade Federal de Santa Catarina	1.337.526.168,67	2.791	479.228,29
Universidade Federal do Ceará	1.392.589.770,70	2.874	484.547,59
Universidade Federal do Rio Grande do Sul	1.691.325.768,46	2.965	570.430,28
Universidade Federal do Rio de Janeiro	3.010.398.508,87	5.114	588.658,29
<b>Total</b>	<b>27.558.878.660,44</b>	<b>69.638</b>	<b>395.744,83</b>

Fonte: Sinopse estatística do INEP (2016)-dados do ano de 2015 e Execução orçamentária do ano de 2016, valor liquidado no ano, Páginas de Transparência Pública (BRASIL, CGU, 2017).

A relação DAC mostra o valor da despesa média com aluno concluinte do curso de graduação presencial em cada universidade, considerando toda a despesa orçamentária no ano de 2016. A média geral da despesa com aluno concluinte do curso de graduação presencial no ano de 2016 foi de R\$ 395.744,83, para as vinte e duas universidades selecionadas.

A Universidade de Brasília apresentou despesa média com aluno concluinte do curso de graduação presencial no ano de 2016 da ordem de R\$ 388.632,68, portanto abaixo da média das vinte e duas universidades selecionadas.

## 4 A EXPERIÊNCIA DA UNB COM SERVIÇOS DE TERCEIRIZAÇÃO

### 4.1 Um breve histórico

A Universidade de Brasília, criada pela lei n. 3.998, de 15 de dezembro de 1961, na condição de instituição autônoma e não governamental, foi inaugurada no dia 21 de abril de 1962 pelo Ministro da Educação Antônio de Oliveira Britto, que em seu discurso destacou o importante papel do antropólogo Darcy Ribeiro:

Acontecimentos existem que dizem muito mais que as palavras. O que ora estamos vivendo é um deles, e dos mais expressivos. Sonho, ideal, objetivo, organização, luta de Darcy Ribeiro, ajudada, dentre muito poucos, por Juscelino Kubitschek, Victor Nunes Leal e Cyro dos Anjos, a Universidade de Brasília nasce sob o compromisso de realizar a reintegração da educação nos objetivos do desenvolvimento econômico e social do País. (Plano Orientador da Universidade de Brasília, 1962, p. 46).

Como resposta ao modelo de universidade ineficiente que prosperava na época, e tendo como propósito criar uma universidade que representasse um centro cultural autônomo, a Universidade de Brasília foi pensada para ter as seguintes funções básicas:

Ampliar as exíguas oportunidades de educação oferecidas à juventude brasileira.

Diversificar as modalidades de formação científica e tecnológica atualmente ministradas, instituindo as novas orientações técnico-profissionais que o incremento da produção, a expansão dos serviços e das atividades intelectuais estão a exigir.

Contribuir para que Brasília exerça, efetivamente, a função integradora que se propõe assumir, através da criação de um núcleo de ensino superior aberto aos jovens de todo o país e a uma parcela da juventude da América Latina e de um centro de pesquisas científicas e de estudos de alto padrão.

Assegurar a Brasília a categoria intelectual que ela precisa ter como capital do país e torná-la, prontamente, capaz de imprimir um caráter renovador aos empreendimentos que deverá projetar e executar.

Garantir à nova Capital a capacidade de interagir com os nossos principais centros culturais, para ensejar o pleno desenvolvimento das ciências, das letras e das artes em todo o Brasil.

Facilitar aos poderes públicos o assessoramento de que carecem em todos os ramos do saber, o que somente uma universidade pode prover.

Dar à população de Brasília uma perspectiva cultural que a liberte do grave risco de fazer-se medíocre e provinciana, no cenário urbanístico e arquitetônico mais moderno do mundo. (Plano Orientador da Universidade de Brasília, 1962, p. 23).

Essas funções, embora formuladas há mais de 55 anos, continuam atuais e representam um desafio sempre renovado para a comunidade universitária que constitui a Universidade de Brasília - alunos, professores, técnicos e terceirizados. A Universidade possui autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial. Sua organização é composta por Conselhos Superiores, Reitoria, Institutos e Faculdades, Órgãos Complementares e Centros (RELATÓRIO DE GESTÃO, 2016).

Os imóveis que abrigam as atividades-fim e meio da Universidade de Brasília são classificados como de uso acadêmico. Os campi ocupam área construída superior a 500 mil m<sup>2</sup>, conforme descrito no Quadro 4.

**Quadro 4 - Imóveis de uso acadêmico UnB, 2016.**

Imóveis	Localização	Área
Campus Darcy Ribeiro	Asa Norte . Brasília - DF	3.950.579,07 m <sup>2</sup> de terreno e 487.384,99 m <sup>2</sup> de área construída
Fazenda Água Limpa	Núcleo Rural Vargem Bonita - DF	26.800.000 m <sup>2</sup> de terreno
Centro de Estudos UnB Cerrado	Alto Paraíso de Goiás - GO	47.000 m <sup>2</sup> de terreno
Casa Oscar Niemeyer	SMPW Quadra 26, Conjunto 03, Casa 7, Park Way . Brasília - DF	20.000 m <sup>2</sup> de terreno e área construída DE 706 m <sup>2</sup>
Campus UnB Ceilândia	Centro Metropolitano, Conjunto A, Lote 01, Ceilândia - DF	199.499 m <sup>2</sup> de terreno e 10.247,75 m <sup>2</sup> de área construída
Campus UnB Gama	Área Especial, Projeção A, Setor Leste, Gama -DF	335.534 m <sup>2</sup> de terreno e 10.247,75 m <sup>2</sup> de área construída
Campus UnB Planaltina	Vila Nossa Senhora de Fátima, Área Universitária, Planaltina - DF	301.847,06 m <sup>2</sup> de terreno e 10.872,51 m <sup>2</sup> de ár

Fonte: Secretaria de Gestão Patrimonial da UnB . RELATÓRIO DE GESTÃO (2016)

O Planejamento Estratégico para o período de 2014-2017 explicita como elementos primordiais a missão e visão de futuro da Universidade de Brasília, transcrita a seguir:

*Missão: Ser uma instituição inovadora, comprometida com a excelência acadêmica, científica e tecnológica formando cidadãos conscientes do seu papel transformador na sociedade, respeitadas a ética e a valorização de identidades e culturas com responsabilidade social.*

*Visão de Futuro: Estar entre as melhores universidades do Brasil, inserida internacionalmente, com excelência em gestão de processos que fortaleça o ensino, pesquisa e extensão.* (RELATÓRIO DE GESTÃO, 2016, p. 32)

Com 52.597 estudantes matriculados no ano de 2016, compreendendo graduação e pós-graduação, a UnB busca cumprir suas finalidades essenciais: o ensino, a pesquisa e a extensão, integrados na formação de cidadãos qualificados para o exercício profissional e empenhados na busca de soluções democráticas para os problemas nacionais+(RELATÓRIO DE GESTÃO, 2016, p. 33).

A força de trabalho da UnB contava, no final do ano de 2016, com 6.343 servidores efetivos, 1.731 trabalhadores terceirizados e 1.071 estagiários. A relação entre trabalhadores terceirizados e servidores efetivos representa uma proporção de 27%. O Quadro 5 demonstra os quantitativos segundo as categorias servidores, trabalhadores terceirizados e estagiários (RELATÓRIO DE GESTÃO, 2016).

**Quadro 5 - Força de Trabalho da FUB, dezembro 2016.**

Tipologia da força de trabalho	Lotação Efetiva
<b>1. Servidores Efetivos (1.1 + 1.2 + 1.3)</b>	<b>6.343</b>
1.1. Servidores em Cargos Efetivos	5.665
1.2. Servidores com Contratos Temporários	329
1.3. Servidores sem Vínculo com a Administração Pública	349
<b>2. Prestadores de Serviços Terceirizados</b>	<b>1.731</b>
<b>3. Estagiários (3.1 + 3.2)</b>	<b>1.017</b>
3.1. Nível superior	844
3.2. Nível médio	173
<b>4. Força de trabalho da FUB</b>	<b>9.091</b>

Fonte: DGP e DTer . RELATÓRIO DE GESTÃO (2016)

O total de 1.731 trabalhadores terceirizados desempenham atividades de apoio à atividade acadêmica, compreendendo, basicamente: serviços de motoristas, serviços de jardinagem, serviços agropecuários, serviços de apoio e copeiragem, serviços de recepcionistas, serviços de limpeza e conservação, serviços de segurança e vigilância desarmada e serviços de portaria (RELATÓRIO DE GESTÃO, 2016).

#### **4.2 A abrangência e os custos orçamentários da terceirização na UnB**

Como abordado inúmeras vezes neste trabalho, a terceirização pode ser entendida como uma técnica de gestão administrativa, em que as atividades essenciais de uma organização são transferidas para uma empresa especializada na prestação de serviço, num contexto de parcerias entre empresas, em que são obtidas vantagens mútuas. Na administração pública a terceirização tem ainda o

propósito de impedir o crescimento descontrolado da máquina administrativa, além de buscar a eficiência e especialização de suas atividades finalísticas (ARAUJO, 2012; DE ALMEIDA, 2014; MARINHO FILHO et al, 2016; MARTINS, 2014; MATTOSO, 2016).

A Universidade de Brasília também utiliza a terceirização com o objetivo de aumento da eficiência, pela possibilidade de focar na atividade-fim, o envolvimento de pessoal próprio em atividades especializadas e a ampliação da qualidade na prestação dos serviços com menor dispêndio de recursos. A contratação de serviços para a realização de tarefas executivas sob o regime de execução indireta é feita mediante processo licitatório público, nos termos definidos na lei n. 8.666, de 1993.

De acordo com os objetivos deste trabalho, definidos na parte introdutória, o escopo abordará os contratos de prestação de serviços continuados firmados pela Universidade de Brasília, com dedicação exclusiva de mão de obra.

A Instrução Normativa (IN) n. 5, de 25 de maio de 2017, publicada pelo Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MP), dispõe sobre as regras e diretrizes do procedimento de contratação de serviços sob o regime de execução indireta no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional, vindo substituir a Instrução Normativa n. 2, de 30 de abril de 2008, em razão das alterações da legislação de regência, em especial a Portaria n. 409, de 21 de dezembro de 2016, igualmente publicada pelo MP.

A IN/MP n. 5, de 2017, define, nos arts. 15 e 16, os serviços prestados de forma contínua e os serviços considerados não continuados, conforme transcrito a seguir:

Art. 15. Os serviços prestados de forma contínua são aqueles que, pela sua essencialidade, visam atender à necessidade pública de forma permanente e contínua, por mais de um exercício financeiro, assegurando a integridade do patrimônio público ou o funcionamento das atividades finalísticas do órgão ou entidade, de modo que sua interrupção possa comprometer a prestação de um serviço público ou o cumprimento da missão institucional.

Parágrafo único. A contratação de serviços prestados de forma contínua deverá observar os prazos previstos no art. 57 da Lei n. 8.666, de 1993.

Art. 16. Os serviços considerados não continuados ou contratados por escopo são aqueles que impõem aos contratados o dever de realizar a prestação de um serviço específico em um período predeterminado, podendo ser prorrogado, desde que justificadamente, pelo prazo necessário à conclusão do objeto,

observadas as hipóteses previstas no § 1º do art. 57 da Lei n. 8.666, de 1993.

Em relação ao prazo, o inciso II do art. 57 da lei 8.666, de 1993, define que os contratos de prestação de serviços de forma contínua poderão ter a sua duração prorrogada por iguais e sucessivos períodos, limitada essa duração a sessenta meses.

A citada IN/MP n. 5, de 2017, também define os serviços com regime de dedicação exclusiva de mão de obra, no art. 17, a seguir:

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.

Parágrafo único. Os serviços de que trata o caput poderão ser prestados fora das dependências do órgão ou entidade, desde que não seja nas dependências da contratada e presentes os requisitos dos incisos II e III.

Com essas definições, pode-se afirmar que os serviços prestados de forma contínua são aqueles que, pela sua essencialidade, visam a atender à necessidade pública de forma permanente e contínua, por mais de um exercício financeiro, assegurando a integridade do patrimônio público ou o funcionamento das atividades finalísticas do órgão ou entidade, de modo que sua interrupção possa comprometer a prestação de um serviço público ou o cumprimento da missão institucional.

Se o modelo de execução contratual prevê serviços com regime de dedicação exclusiva de mão de obra, os empregados da contratada são alocados para trabalhar continuamente nas dependências do órgão, com dedicação exclusiva. A execução dos serviços segue uma rotina específica estabelecida e supervisionada pelo órgão público. Como exemplos, citam-se os contratos de limpeza, vigilância, recepção, portaria, que, geralmente, requerem disponibilização contínua e permanente dos trabalhadores terceirizados nas dependências do órgão.

Cada ressaltar que ao optar por utilizar o instrumento da terceirização, cabe à Administração fiscalizar e acompanhar não apenas a execução material do

serviço, mas também o cumprimento pela empresa contratada dos direitos trabalhistas e previdenciários dos empregados envolvidos no referido contrato.

Na sequência serão apresentados os contratos de prestação de serviços de natureza continuada, com dedicação exclusiva de mão de obra, na Universidade de Brasília, vigentes no mês de junho de 2017. O Quadro 6 apresenta o número do contrato, objeto e nome da empresa prestadora de serviços.

**Quadro 6 - Contratos de terceirização de serviços - FUB, 2017.**

<b>Contrato</b>	<b>Editais</b>	<b>Objeto</b>	<b>Empresa contratada</b>
019/2016	056/2015	serviços de serralheria, marcenaria, carpintaria, pintura, estofamento e lustração	Ágil Serviços Especiais Ltda
025/2016	055/2015	serviços de motoristas e op. de trator	Ágil Serviços Especiais Ltda
032/2016	054/2015	serviços de jardinagem	Ágil Serviços Especiais Ltda
074/2016	001/2016	serviços agropecuários	Ágil Serviços Especiais Ltda
315/2013	029/2013	serviços de almoxarife e operador de caixa	Ágil Serviços Especiais Ltda
079/2016	010/2016	serviços de pintura	Cetro RM Serviços LTDA
030/2017	053/2016	coleta de resíduos sólidos em saúde	Disklimpeza Serviços e Construções Eireli
153/2015	072/2015	apoio e copeiragem	Fortaleza Serviços Empresariais - LTDA
125/2015	003/2015	serviços de garçom	HPEX Apoio Administrativo EIRELI ME
154/2015	072/2015	serviços de recepcionistas	JAG7 Soluções Empresariais Ltda - ME
028/2016	006/2016	apoio à editora da universidade	Liderança Limpeza e Conservação LTDA
206/2014	023/2014	serviços de segurança e vigilância desarmada	Life Defense Segurança LTDA
200/2015	016/2015	limpeza e conservação	RCA Produtos e Serviços LTDA
003/2017	007/2016	serviços de alvenaria	RCS Tecnologia LTDA
171/2016	004/2015	serviços de portaria	SS Empreendimentos e Serviços Eireli

Fonte: Diretoria de Terceirização . UnB <<http://www.daf.unb.br/dter/contratos>>

Os contratos apresentam o quantitativo de postos de trabalho que serão alocados na prestação de serviço. Os postos de trabalho correspondem ao espaço devidamente caracterizado e instalado nos diversos locais e edificações designadas pela UnB e, em determinados casos, demandam atendimento por mais de 8 horas diárias, a exemplo do serviço de motorista, do serviço de portaria e do serviço de vigilância. Um posto de vigilância diurna de doze horas requer dois trabalhadores terceirizados para atendimento desse serviço, sob o regime de revezamento. Em decorrência, o número de trabalhadores terceirizados poderá ser superior ao número de postos de trabalho contratados.

No contrato de prestação de serviços de limpeza e conservação, o quantitativo de trabalhadores terceirizados não vem expressamente consignado. O

contrato informa o índice de produtividade mínima por trabalhador terceirizado, permitindo calcular o total de trabalhadores alocados no respectivo contrato, com base na área física a ser limpa.

O Quadro 7 apresenta os contratos de prestação de serviço de natureza continuada, com dedicação exclusiva de mão de obra, mantidos pela UnB em junho de 2017, com detalhamento do total de postos de trabalho, total de trabalhadores terceirizados e valor da despesa por contrato.

**Quadro 7 - Contratos de terceirização, postos de trabalho e dispêndio FUB, 2017.**

Contrato	Objeto	Postos de trabalho	Número de trabalhadores	Valor mensal R\$	Valor anual R\$
019/2016	serralheria, marcenaria, carpintaria.	78	78	342.035,90	4.104.430,80
025/2016	motoristas	80	82	405.077,70	4.860.932,40
032/2016	jardinagem	54	54	268.252,18	3.219.026,16
074/2016	serviços agropecuários	78	78	444.068,51	5.328.822,12
315/2013	almoxarife e op. de caixa	29	29	143.919,36	1.727.032,32
079/2016	serviços de pintura	25	25	101.557,92	1.218.695,04
030/2017	coleta de resíduos sólidos	3	3	14.101,67	169.220,00
153/2015	apoio e copeiragem	142	142	471.707,17	5.660.486,09
125/2015	serviços de garçom	2	2	8.986,00	107.831,90
154/2015	serviços de recepcionistas	23	23	88.763,66	1.065.163,89
028/2016	apoio à editora	6	6	21.010,29	252.123,48
206/2014	segurança e vigilância	107	206	1.465.610,10	17.587.321,16
200/2015	limpeza e conservação	632	632	2.599.094,99	31.189.139,86
003/2017	serviços de alvenaria	66	66	218.173,10	2.618.077,29
171/2016	serviços de portaria	251	406	1.434.294,14	17.211.529,68
<b>Total</b>		<b>1.576</b>	<b>1.832</b>	<b>8.026.652,69</b>	<b>96.319.832,19</b>

Fonte: Diretoria de Terceirização . UnB <<http://www.daf.unb.br/dter/contratos>>

As empresas prestadoras de serviços devem cumprir diversas exigências e obrigações, que são comuns a todos os contratos, e estão previstas no termo de referência, anexo ao edital do certame licitatório, as quais são listadas a seguir:

- a) Alocar o número de postos de serviços/trabalhadores equivalentes nos locais definidos, para prestação de serviços no regime de horário diário/semanal indicado no termo de referência;

- b) Designar encarregado responsável pelos serviços;
- c) Fornecer uniformes no padrão e quantidade definida no termo de referência, com substituição na frequência indicada;
- d) Manter os seus empregados devidamente identificados por uniforme e crachá de identificação;
- e) Fornecer Equipamentos de Proteção Individual/EPIs ou Equipamentos de Proteção Coletiva/EPCs, quando previstos no termo de referência, conforme a natureza, o tipo de risco, a situação e o ambiente do trabalho, cabendo à empresa prestadora de serviços orientar os seus trabalhadores quanto ao uso obrigatório desses equipamentos;
- f) Fornecer os equipamentos, máquinas, ferramentas e utensílios a serem utilizados na prestação dos serviços, nas especificações e nos quantitativos definidos no termos de referência;
- g) Fornecer os insumos necessários à prestação dos serviços, na quantidade definida no termos de referência;
- h) Utilizar veículos próprios para o transporte de materiais, equipamentos e pessoal que serão utilizados na execução dos serviços;
- i) Ministras cursos de treinamento, conforme previsto no termo de referência;
- j) Responder, em relação aos seus empregados, por todas as despesas decorrentes dos serviços, tais como: salários, seguros de acidentes, tributos, indenizações, auxílio-alimentação, auxílio-transporte, encargos previdenciários e obrigações sociais e outras que porventura venham a ser criadas e exigidas pelo Governo Federal, rigorosamente no prazo estipulado na legislação vigente;
- k) Efetuar o pagamento dos salários aos trabalhadores terceirizados até o quinto dia útil do mês subsequente;
- l) Repor bem patrimonial que tenha sido furtado/roubado, danificado ou extraviado pelos trabalhadores terceirizados ou por negligência deles e responder civil e penalmente por quaisquer danos ocasionados;
- m) Indicar o seu preposto;
- n) Informar os empregados que usufruirão férias;
- o) Substituir empregados afastados;

- p) Instruir seus empregados a tratar os usuários da FUB com urbanidade e respeito.

De acordo com os dados disponíveis na página de transparência pública da Fundação Universidade de Brasília, é possível acompanhar a execução orçamentária com base no código da Natureza da Despesa, conforme já abordado neste trabalho, no item 3.3 - as especificidades da terceirização no ambiente universitário.

Os gastos da UnB com serviços terceirizados, especificamente no elemento de despesa 37 - Locação de Mão de Obra - indica o gasto com contratos de terceirização de serviços com dedicação exclusiva de mão de obra. A tabela 10 mostra a evolução dessa despesa no período de 2010 a 2016.

**Tabela 10 - Despesa com contratos de terceirização de serviços com dedicação exclusiva de mão de obra - código 339037, FUB, 2010-2016**

Ano	Valor a preços correntes	Valor a preços de 2010	Variação %
2010	57.172.372,00	57.172.372,00	0,00
2011	70.302.832,22	66.012.049,03	15,46
2012	64.568.448,67	57.282.361,43	-13,22
2013	104.904.942,99	87.873.827,87	53,40
2014	102.957.899,33	81.047.723,89	-7,77
2015	119.600.254,69	85.071.353,85	4,96
2016	129.977.063,39	86.981.231,74	2,25
Variação no período de 2010 a 2016			52,14

Fonte: Execução orçamentária, valor liquidado no ano, Páginas de Transparência Pública (BRASIL, CGU, 2017).

Nota: Valores deflacionados com base no índice IPCA - IBGE

Os dados da Tabela 10 demonstram que entre os anos de 2012 e 2013 ocorreu um aumento de 53,40% na utilização de serviços terceirizados com dedicação exclusiva de mão de obra no âmbito da Universidade de Brasília. Entre 2010 e 2016 o crescimento das despesas com serviços terceirizados foi da ordem de 52,14%.

O aumento da despesa com serviços terceirizados em mais de 50%, no período compreendido entre os anos de 2010 e 2016, é resultante do crescimento

da estrutura física ocorrida na UnB, nesse período, para atender as necessidades acadêmicas.

Novas unidades acadêmicas foram construídas, inauguradas ou passaram por um processo de expansão desde o ano de 2006. O Quadro 8 apresenta o ano de inauguração de algumas unidades acadêmicas.

**Quadro 8** **É Ano de inauguração de unidades acadêmicas da UnB.**

<b>Unidade acadêmica</b>	<b>Ano de inauguração</b>
Faculdade UnB Planaltina	2006
Faculdade UnB Ceilândia	2008
Faculdade UnB Gama	2008, com inauguração definitiva no ano de 2011
Instituto de Química UnB	2008
Blocos de Salas de Aula Norte	2011
Blocos de Salas de Aula Sul	2012

Fonte: Sítio eletrônico da UnB: <[www.unb.br](http://www.unb.br)>

#### **4.3 Os ganhos orçamentários potenciais da terceirização na UnB**

O ingresso na carreira administrativa da Universidade de Brasília é realizado por meio de concurso público de provas ou de provas e títulos e ocorre sempre no nível I de cada classe, observadas a escolaridade e a experiência estabelecidas no Anexo II da lei n. 11.091, de 12 de janeiro de 2005, que dispõe sobre a estruturação do Plano de Carreira dos Cargos Técnico-Administrativos em Educação, no âmbito das Instituições Federais de Ensino vinculadas ao Ministério da Educação.

De acordo com a lei n. 11.091, de 2005, o Plano de Carreira dos Cargos Técnico-Administrativos em Educação é dividido em cinco níveis de classificação: A; B; C; D; e E. Esses níveis são conjuntos de cargos de mesma hierarquia, classificados a partir do requisito de escolaridade, nível de responsabilidade, conhecimentos, habilidades específicas, formação especializada, experiência, risco e esforço físico para o desempenho de suas atribuições. Cada um desses cinco níveis de classificação divide-se em quatro níveis de capacitação (I, II, III e IV), sendo que cada uma dessas quatro classes tem dezesseis padrões de vencimento básico.

Conforme previsto no Art. 10 da lei n. 11.091, de 2005, O desenvolvimento do servidor na carreira dar-se-á, exclusivamente, pela mudança de nível de capacitação e de padrão de vencimento mediante, respectivamente, Progressão por Capacitação Profissional ou Progressão por Mérito Profissional.

A progressão por Capacitação Profissional é a mudança de nível de capacitação, no mesmo cargo e nível de classificação, decorrente da obtenção pelo servidor de certificação em Programa de capacitação, compatível com o cargo ocupado, o ambiente organizacional e a carga horária mínima exigida, respeitado o interstício de 18 (dezoito) meses, nos termos da tabela constante do Anexo III da lei n. 11.091, de 2005.

Em decorrência, a progressão do servidor na carreira implica na mudança de padrão de vencimento, que está escalonado de um a dezesseis, dentro de cada uma das quatro classes, e representa em média um incremento salarial da ordem de 3,9%, a cada 18 meses de efetivo exercício. Nos primeiros quatro anos e meio, o aumento salarial é maior, em decorrência da progressão vertical, pela promoção de padrão, e pela progressão horizontal, pela mudança de classe. Nesse período inicial de quatro anos e meio, o servidor tem um aumento salarial decorrente de progressão equivalente a 25,80%. O incremento salarial, do início ao final de carreira, equivale a um aumento no vencimento básico de 99,10%.

O Quadro 9 apresenta as condições necessárias para que ocorra a progressão por capacitação profissional em cada nível/classe da carreira dos cargos TAE.

**Quadro 9 - Condições para progressão por capacitação funcional - Plano de Carreira dos Cargos Técnico-Administrativos em Educação, lei n. 11.091, de 2005.**

NÍVEL DE CLASSIFICAÇÃO	NÍVEL DE CAPACITAÇÃO	CARGA HORÁRIA DE CAPACITAÇÃO
A	I	Exigência mínima do Cargo
	II	20 horas
	III	40 horas
	IV	60 horas
B	I	Exigência mínima do Cargo
	II	40 horas
	III	60 horas

Continua

Continuação

NÍVEL DE CLASSIFICAÇÃO	NÍVEL DE CAPACITAÇÃO	CARGA HORÁRIA DE CAPACITAÇÃO
B	IV	90 horas
C	I	Exigência mínima do Cargo
	II	60 horas
	III	90 horas
	IV	120 horas
D	I	Exigência mínima do Cargo
	II	90 horas
	III	120 horas
	IV	150 horas
E	I	Exigência mínima do Cargo
	II	120 horas
	III	150 horas
	IV	Aperfeiçoamento ou curso de capacitação igual ou superior a 180 horas

Fonte: Anexo III da lei n. 11 091, de 12 de janeiro de 2005.

Os valores de vencimento básico relativos ao padrão inicial e ao padrão final, da primeira e última classe, considerando os valores vigentes em janeiro de 2017, estão indicados no Quadro 10.

**Quadro 10 - Vencimento Básico Carreira dos Cargos Técnico-Administrativos em Educação, lei n. 11.091, de 2005, valores vigentes em junho de 2017.**

Nível	Padrão 01- Classe I	Padrão 16 - Classe IV	Aumento salarial
A	1.326,72	2.641,55	99,10
B	1.606,41	3.198,43	99,10
C	1.945,07	3.872,70	99,10
D	2.446,96	4.872,00	99,10
E	4.180,66	8.323,87	99,10

Fonte: Anexo I-C da lei n. 11 091, de 12 de janeiro de 2005.

O servidor ocupante de cargo da Carreira dos Cargos Técnico-Administrativos em Educação, de que trata a lei n. 11.091, de 2005, faz jus a um incentivo à qualificação decorrente de educação formal superior ao exigido para o cargo de que é titular.

O incentivo à qualificação será calculado a partir da aplicação de um percentual sobre o valor do vencimento básico percebido pelo servidor, na forma prevista no Anexo IV da lei n. 11.091, de 2005, conforme demonstrado no Quadro 11.

**Quadro 11 - Incentivo à qualificação - Plano de Carreira dos Cargos Técnico-Administrativos em Educação.**

Nível de escolaridade formal superior ao previsto para o exercício do cargo (curso reconhecido pelo Ministério da Educação)	Aumento percentual - Área de conhecimento com relação direta	Aumento percentual - Área de conhecimento com relação indireta
Ensino fundamental completo	10%	-
Ensino médio completo	15%	-
Ensino médio profissionalizante ou ensino médio com curso técnico completo	20%	10%
Curso de graduação completo	25%	15%
Especialização, com carga horária igual ou superior a 360h	30%	20%
Mestrado	52%	35%
Doutorado	75%	50%

Fonte: Anexo IV da lei n. 11 091, de 12 de janeiro de 2005.

Para fins de comparação de custos entre servidores terceirizados e servidores do quadro da FUB, foi feita a correlação de cargos com base nas atividades desempenhadas pelos trabalhadores terceirizados e a descrição das atividades típicas da carreira dos cargos TAE, de que trata a lei n. 11.091, de 2005.

A maioria dos cargos classificados no nível de apoio e no nível intermediário, constantes no Anexo VII da lei n. 11.091, de 2005, estão na condição de extintos ou em extinção. A extinção de cargos foi promovida, em grande parte, pelo Decreto n. 4.547, de 27 de dezembro de 2002 e pela lei n. 9.632, de 7 de maio de 1998, como forma de viabilizar a contratação de serviços terceirizados, conforme previsto no art. 2º da lei n. 9.632, de 1998:

Art. 2º As atividades correspondentes aos cargos extintos ou em extinção, constantes dos Anexos desta Lei, poderão ser objeto de execução indireta, conforme vier a ser disposto em regulamento.  
Parágrafo único. Aplica-se o disposto neste artigo às atividades de Motorista e Motorista Oficial.

Apesar da condição de cargo extinto ou em extinção, a lei n. 11.091, de 2005, apresenta o valor atualizado dos vencimentos desses cargos para fins de pagamento dos proventos de aposentadoria e pensão, o que permitiu efetuar o estudo comparativo deste trabalho.

A remuneração paga pela FUB envolve diversas verbas salariais, algumas delas dependentes de ação do próprio servidor, a exemplo do incentivo à

qualificação. No presente estudo foram adotados os parâmetros de cálculos indicados no Quadro 12.

**Quadro 12 - Parâmetros de cálculo de valores da remuneração de servidores da FUB.**

Item	Parâmetro de cálculo	Valor ou percentual	Instrumento legal ou normativo
Vencimento básico	Valor fixo	Tabela salarial	Anexo I-C da lei n. 11.091/2005.
Incentivo a qualificação	Percentual incidente sobre o valor do vencimento	de 10% a 75%	Anexo IV da lei n. 11.091/2005.
Adicional noturno	Percentual incidente sobre o valor da hora diurna	25%	Art. 75 da lei n. 8.112/1990.
URP/1989 (Unidade de Referência e Padrão)	Percentual incidente sobre a soma do vencimento e incentivo à qualificação	26,05%	Liminar deferida pelo STF no Mandato de Segurança n. 28.819.
PSS (Plano de Seguridade Social)	Percentual incidente sobre o valor da remuneração	22%	Art. 183 da lei n. 8.112/1990.
PASEP (Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público)	Percentual incidente sobre o valor da remuneração	1%	LC n. 07/1970 e LC n. 08/1970; Decreto n. 4.524/2002.
Auxílio- alimentação	Valor fixo	R\$ 458,00	Art. 22 da lei n. 8.460/1992. Portaria MP n. 11/2016.
Auxílio- transporte	Valor variável com base no vencimento e valor da passagem diária com transporte público.	(Valor da passagem x 44) menos ((Vencimento/30 x 22) x 0,06)	Lei n. 7.418, de 16 de dezembro de 1985.
Plano de saúde	Valor fixo	R\$ 149,52	Artigo 230 da lei n. 8.112/1990. Portaria MP n. 08/2016.

O estudo comparativo pretende avaliar os gastos totais dos contratos de serviços terceirizados, considerando o uso de trabalhadores terceirizados e, alternativamente, o uso de servidores equivalentes do quadro da FUB para as atividades de serviços terceirizados.

Os quinze contratos listados no Quadro 7 resultam numa despesa anual de R\$ 96.319.832,19 (valores de 2017), com a utilização de 1.832 trabalhadores terceirizados, em diversas atividades de apoio à atividade-fim da Universidade de Brasília (ensino, pesquisa e extensão).

Objetivando o estudo comparativo do custo por atividade de apoio, foram selecionados seis contratos, que totalizam um montante de despesa anual de R\$ 79.127.486,48, para um total de 1.534 trabalhadores terceirizados, o que corresponde a 82,15% das despesas anuais totais e 83,73% do número de trabalhadores terceirizados, respectivamente, relativamente aos contratos de

serviços terceirizados com dedicação exclusiva de mão de obra existente na FUB, em 2017. Os dados dos contratos selecionados estão indicados no Quadro 13.

**Quadro 13 - Contratos de serviços terceirizados selecionados para estudo comparativo, 2017.**

Contrato	Objeto	Número de Trabalhadores Terceirizados	Valor da despesa anual
003/2017	Serviços de alvenaria	66	2.618.077,29
025/2016	Motoristas	82	4.860.932,40
153/2015	Apoio e copeiragem	142	5.660.486,09
171/2016	Serviços de portaria	406	17.211.529,68
206/2014	Segurança e vigilância	206	17.587.321,16
200/2015	Limpeza e conservação	632	31.189.139,86
Total		1.534	79.127.486,48

Fonte: Diretoria de Terceirização . UnB <<http://www.daf.unb.br/dter/contratos>>

Com base nos dados desses contratos de serviços terceirizados, foram identificados o nome do posto de trabalho, com a respectiva descrição da atividade, o quantitativo de trabalhadores terceirizados alocados na atividade, e o valor de cada posto de trabalho terceirizado, sendo possível encontrar o custo mensal e anual do contrato de serviços terceirizados.

Apenas no contrato de número 200/2015, referente ao serviço de limpeza e conservação, foi estimado o número de trabalhadores terceirizados, uma vez que o contrato prevê o pagamento com base no preço unitário mensal por metro quadrado, com base na área definida para limpeza e conservação, assim consideradas: área interna; área externa; esquadria externa e área hospitalar e assemelhada. Em decorrência, o quantitativo de trabalhadores terceirizados poderá apresentar pequena variação, em razão da estimativa utilizada em função da produtividade indicada no termo de referência do edital de licitação número 016/2015.

Procedendo-se à equivalência de atribuições com base nas atividades desempenhadas pelos trabalhadores terceirizados e a descrição das atividades típicas dos cargos da carreira TAE, de que trata a lei n. 11091, de 2005, foram feitas as correlações para todos os postos de trabalho da amostra de seis contratos constantes no Quadro 13, que, na sequência, serão segmentadas por contrato.

O contrato de número 003/2017 tem como objeto a prestação de serviço continuado de alvenaria, na sua forma preventiva e corretiva, de diversas

instalações prediais da Universidade de Brasília. O Quadro 14 apresenta a equivalência de atribuições com a carreira dos cargos TAE.

**Quadro 14 - Correspondência de atividades de serviços terceirizados de alvenaria, contrato n. 003/2017, com cargos da FUB.**

Serviços Terceirizados			Situação correspondente na FUB			
Nome do posto	Total pessoas	Valor	Cargo	Nível	Vencimento Padrão 01	Remuneração Padrão 01
Ajudante	16	2.623,27	Auxiliar/área	A	1.326,72	3.134,66
Armador	2	3.531,71	Armador	B	1.606,41	3.621,03
Auxiliar de Pedreiro	7	2.540,45	Servente de obras	A	1.326,72	3.134,66
Encarregado de Alvenaria	3	4.276,51	Contra-Mestre/Ofício	C	1.945,07	4.511,52
Encarregado de Impermeabilização	1	4.276,51	Contra-Mestre/Ofício	C	1.945,07	4.511,52
Encarregado Geral	3	4.785,66	Mestre de Edificações	D	2.446,96	5.462,11
Impermeabilizador	11	3.526,21	Pintor/área	B	1.606,41	3.621,03
Pedreiro	23	3.526,21	Pedreiro	B	1.606,41	3.621,03

Fonte: Diretoria de Terceirização . UnB <<http://www.daf.unb.br/dter/contratos>> e Lei 11.091, de 2005.

Notas: (1) . Todos os cargos utilizados para a correlação estão extintos ou em extinção.

(2) . A remuneração engloba valor de incentivo à qualificação no menor percentual para o nível de classificação.

O contrato de número 025/2016 tem como objeto a prestação continuada de serviços de motorista e operador de trator. O Quadro 15 apresenta a correlação de atribuições com os cargos da carreira TAE.

**Quadro 15 - Correspondência de atividades de serviços terceirizados de motorista, contrato n. 025/2016, com cargos da FUB.**

Serviços Terceirizados			Situação correspondente na FUB			
Nome do posto	Total pessoas	Valor	Cargo	Nível	Vencimento Padrão 01	Remuneração Padrão 01
Motorista de veículo executivo 44h semanais	73	4.951,39	Motorista	C	1.945,07	4.511,52
Motorista de veículo executivo com 1h30 de ADN	5	5.093,07	Motorista	C	1.945,07	4.577,32
Motorista de veículo executivo 12x36 diurno	4	4.540,22	Motorista	C	1.945,07	4.511,52

Fonte: Diretoria de Terceirização . UnB <<http://www.daf.unb.br/dter/contratos>> e Lei 11.091, de 2005.

Notas: (1) . Todos os cargos utilizados para a correlação estão extintos ou em extinção.

- (2) . A remuneração engloba valor de incentivo à qualificação no menor percentual para o nível de classificação.
- (3) . A remuneração engloba valor de adicional noturno, quando for o caso.

O contrato de número 153/2015 refere-se a prestação de serviços de apoio administrativo e copeiragem. O Quadro 16 apresenta a correlação de atribuições com os cargos da carreira TAE.

**Quadro 16 - Correspondência de atividades de serviços terceirizados de apoio e copeiragem, contrato n. 153/2015, com cargos da FUB.**

Serviços Terceirizados			Situação correspondente na FUB			
Nome do posto	Total pessoas	Valor	Cargo	Nível	Vencimento Padrão 01	Remuneração Padrão 01
Contínuo	85	3.323,23	Contínuo	C	1.945,07	4.227,58
Copeiro	57	3.319,88	Copeiro	B	1.606,41	3.322,19

Fonte: Diretoria de Terceirização . UnB <<http://www.daf.unb.br/dter/contratos>> e Lei 11.091, de 2005.

Notas: (1) . Todos os cargos utilizados para a correlação estão extintos ou em extinção.

- (2) . A remuneração engloba valor de incentivo à qualificação no menor percentual para o nível de classificação.

O contrato de número 206/2014 tem como objeto a prestação continuada de serviços de vigilância e segurança armada, com cessão de mão de obra, veículos, equipamentos e ferramentas, necessários aos sistemas organizacionais da FUB. O Quadro 17 indica a correlação de atribuições com os cargos da carreira TAE.

**Quadro 17 - Correspondência de atividades de serviços vigilância, contrato n. 206/2014, com cargos da FUB.**

Serviços Terceirizados			Situação correspondente na FUB			
Nome do posto	Total pessoas	Valor	Cargo	Nível	Vencimento Padrão 01	Remuneração Padrão 01
Vigilante Diurno 44 horas semanais	8	6.820,50	Vigilante	D	2.446,96	5.462,11
Vigilante diurno 12x36 horas	80	6.515,01	Vigilante	D	2.446,96	5.462,11
Vigilante noturno 12x36 horas	78	7.295,64	Vigilante	D	2.446,96	6.647,67
Vigilante móvel diurno moto 12x36 horas	6	7.604,56	Vigilante	D	2.446,96	5.462,11
Vigilante móvel noturno moto 12x36 horas	6	8.385,18	Vigilante	D	2.446,96	6.647,67

Continua

Continuação

Serviços Terceirizados			Situação correspondente na FUB			
Nome do posto	Total pessoas	Valor	Cargo	Nível	Vencimento Padrão 01	Remuneração Padrão 01
Vigilante diurno veículo 12x36 horas	12	7.634,08	Vigilante	D	2.446,96	5.462,11
Vigilante móvel noturno veículo 12x36 horas	12	8.414,70	Vigilante	D	2.446,96	6.647,67
Supervisor 12x36 horas diurno	2	7.597,41	Assistente em Administração	D	2.446,96	5.462,11
Supervisor 12x36 horas noturno	2	8.533,75	Assistente em Administração	D	2.446,96	6.647,67

Fonte: Diretoria de Terceirização . UnB <<http://www.daf.unb.br/dter/contratos>> e Lei 11.091, de 2005.

Notas: (1) . Todos os cargos utilizados para a correlação estão extintos ou em extinção.

(2) . A remuneração engloba valor de incentivo à qualificação no menor percentual para o nível de classificação.

(3) . A remuneração engloba valor de adicional noturno, quando for o caso.

O contrato de número 171/2016 tem como objeto a prestação continuada de serviços de portaria. O Quadro 18 indica a correlação de atribuições com os cargos da carreira TAE.

**Quadro 18 - Correspondência de atividades de serviços de portaria, contrato n. 171/2016, com cargos da FUB.**

Serviços Terceirizados			Situação correspondente na FUB			
Nome do posto	Total pessoas	Valor	Cargo	Nível	Vencimento Padrão 01	Remuneração Padrão 01
Agente de Portaria 44h	48	3.462,76	Porteiro	C	1.945,07	4.511,52
Agente de Portaria 44h 1h ADN	48	3.782,75	Porteiro	C	1.945,07	4.511,52
Agente de Portaria 12x36 Diurno	150	3.200,75	Porteiro	C	1.945,07	4.511,52
Agente de Portaria 12x36 Noturno	152	3.599,23	Porteiro	C	1.945,07	5.453,91
Encarregado de Portaria 12x36 Diurno	4	6.915,41	Assistente em Administração	D	2.446,96	6.647,67
Encarregado de Portaria 12x36 Noturno	4	7.913,14	Assistente em Administração	D	2.446,96	6.647,67

Fonte: Diretoria de Terceirização . UnB <<http://www.daf.unb.br/dter/contratos>> e Lei 11.091, de 2005.

Notas: (1) . Todos os cargos utilizados para a correlação estão extintos ou em extinção.

(2) . A remuneração engloba valor de incentivo à qualificação no menor percentual para o nível de classificação.

(3) . A remuneração engloba valor de adicional noturno, quando for o caso.

O contrato de número 200/2015 tem como objeto a prestação continuada de serviços de limpeza e conservação. O Quadro 19 indica a correlação de atribuições com os cargos da carreira TAE.

**Quadro 19 - Correspondência de atividades de serviços limpeza, asseio e conservação, contrato n. 200/2015, com cargos da FUB.**

Serviços Terceirizados			Situação correspondente na FUB			
Nome do posto	Total pessoas	Valor	Cargo	Nível	Vencimento Padrão 01	Remuneração Padrão 01
Encarregados	20	5.858,26	Assistente em Administração	D	2.446,96	5.462,11
Serventes de Limpeza	583	4.226,51	Servente de Limpeza	A	1.326,72	3.134,66
Serventes de Limpeza (INS 20%)	26	4.408,69	Servente de Limpeza	A	1.326,72	3.134,66
Serventes de Limpeza (INS 40%)	3	4.805,95	Servente de Limpeza	A	1.326,72	3.134,66

Fonte: Diretoria de Terceirização . UnB <<http://www.daf.unb.br/dter/contratos>> e Lei 11.091, de 2005.

Notas: (1) . Todos os cargos utilizados para a correlação estão extintos ou em extinção.

(2) . A remuneração engloba valor de incentivo à qualificação no menor percentual para o nível de classificação.

(3) . Não foi considerado o valor de INS . adicional de insalubridade.

Após o processamento dos cálculos para um orçamento anual, que consiste em multiplicar o número de trabalhadores terceirizados pelo valor do posto, de um lado, e o número de trabalhadores pelo valor da remuneração equivalente na FUB, de outro, é possível estabelecer a relação do custo do contrato de serviços terceirizados comparativamente com uso de servidores equivalentes da FUB, conforme demonstrado no Quadro 20.

**Quadro 20 - Despesas anuais com serviços terceirizados, contratos selecionados, comparativamente com despesas de servidores equivalentes da FUB, 2017.**

Contrato	Objeto	Total de Trabalhadores Terceirizados	Valor da despesa anual serviço terceirizado (A)	Valor da despesa anual servidores equivalentes da FUB É Padrão 01 (B)	Varição Percentual B/A
003/2017	Serviços de alvenaria	66	2.618.077,29	2.842.638,99	8,58
025/2016	Motoristas	82	4.860.932,40	4.443.282,93	-8,59
153/2015	Apoio e copeiragem	142	5.660.486,09	6.584.513,43	16,32
171/2016	Serviços de portaria	406	17.211.529,68	23.904.120,92	38,88
206/2014	Segurança e vigilância	206	17.587.321,16	14.896.554,06	-15,30

Continua

Continuação

Contrato	Objeto	Total de Trabalhadores Terceirizados	Valor da despesa anual serviço terceirizado (A)	Valor da despesa anual servidores equivalentes da FUB É Padrão 01 (B)	Varição Percentual B/A
200/2015	Limpeza e conservação	632	31.189.139,86	24.331.818,86	-21,99
<b>Total</b>		<b>1.534</b>	<b>79.127.486,48</b>	<b>77.002.929,18</b>	<b>-2,68</b>

Fonte: Diretoria de Terceirização . UnB <<http://www.daf.unb.br/dter/contratos>> e Lei 11.091, de 2005.

Nota: Correspondência de cargos demonstrada nos quadros anteriores.

O estudo comparativo mostra que em três contratos, portanto 50% da amostra selecionada, as atividades de serviços de alvenaria, serviços de apoio e copeiragem, serviços de portaria, o uso de servidores equivalentes da FUB **implicaria em despesas superiores àquelas praticadas com o uso de contrato de serviços terceirizados.**

O contrato de serviços de portaria apresentou a maior variação percentual na despesa anual, quando utilizados servidores equivalentes da FUB, correspondente a 38,88% superior ao gasto com serviços terceirizados. Em contrapartida, o contrato de serviços de limpeza e conservação apresentou a menor variação percentual na despesa anual, quando utilizados servidores equivalentes da FUB, da ordem de 21,99% inferior ao gasto com serviços terceirizados.

Para a amostra total de seis contratos de serviços terceirizados, a despesa total, quando utilizados servidores equivalentes da FUB, apresentou variação percentual correspondente a 2,68% inferior ao gasto com serviços terceirizados com esses seis contratos.

A constatação de que o uso de servidores do quadro da FUB poderia acarretar um dispêndio menor para as atividades de apoio, objeto de execução indireta mediante o uso de serviços terceirizados, carece de estudos complementares para ser utilizada como hipótese válida no âmbito do serviço público.

A estratégia de uso de servidores públicos para realizar atividades de apoio na UnB poderia acarretar aumento de despesas no médio e longo prazo, em decorrência do pagamento de aposentadorias e pensões, caso as condições e regras atuais fossem mantidas.

O orçamento de cada órgão público incorpora no Grupo de Natureza da Despesa . Pessoal e Encargos Sociais, as despesas com pessoal ativo, inativo e pensionistas. Para o pessoal inativo e pensionistas são utilizados os elementos de despesas: 01 . Aposentadorias do RPPS, Reserva Remunerada e Reformas dos Militares; 03 . Pensões do RPPS e do militar (BRASIL. Manual do SIAFI, 2016).

O servidor público do sexo masculino admitido atualmente na UnB, caso sejam mantidas as regras vigentes, certamente fará jus à aposentadoria após trinta e cinco anos de contribuição para o Regime Próprio de Previdência Social do Servidor Público, onerando progressivamente o orçamento da UnB, em decorrência do pagamento de proventos de aposentadoria.

Diversos outros aspectos que não foram abordados neste trabalho também devem ser considerados para a validação dessa hipótese, tais como:

- Crescimento vegetativo . percentual de aumento no vencimento básico, equivalente a 3,9%, a cada dezoito meses, e equivalente a 99,1% após vinte e dois anos de serviço público;
- Produtividade . não foram feitos estudos sobre a produtividade de trabalhadores terceirizados e a produtividade de servidores da FUB;
- Absenteísmo . não foram feitos estudos comparativos sobre o padrão habitual de ausências ao trabalho em relação ao grupo de trabalhadores terceirizados e ao grupo de servidores da FUB;
- Estratégia de gestão . ainda prevalece no âmbito do governo federal a busca da eficiência na gestão pública, introduzida pelo Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, objeto da Emenda Constitucional n. 19, de 04 de junho de 1998, que promoveu mudanças nos paradigmas da Administração Pública brasileira, com foco de atuação do governo na execução direta das tarefas que são exclusivas do estado e que todos os demais serviços que a sociedade decide prover com os recursos dos impostos não devem ser realizados no âmbito da organização do Estado, por servidores públicos, mas devem ser contratados com terceiros;
- Carreira dos cargos TAE . foi comentado ao longo deste estudo que os cargos de apoio da carreira dos cargos TAE foram extintos ou estão

em extinção, necessitando de legislação específica para revalidação dos cargos de atividades de apoio;

- Concurso público . a hipótese de utilização de servidores do quadro da FUB para realizar as atividades de apoio implica em realização de concurso público, com exigência de formação mínima em ensino fundamental ou ensino médio, sendo impossível do ponto vista legal impedir a participação de candidatos com curso de nível superior completo, o que acabaria por levar a um desempenho insatisfatório em decorrência de aspectos cognitivos, além do inevitável desvio de função;
- Rotatividade . alto índice de rotatividade de pessoal, caracterizada pelo fluxo de entradas e saídas, em razão da baixa capacidade de retenção de pessoal decorrente do baixo valor do salário, implicando em custos maiores na gestão de pessoas.
- Gestão de pessoas . a absorção de um contingente de mais de mil e oitocentas pessoas para administração pelo setor de recursos humanos acarretaria, sem dúvida, em maiores custos administrativos. Atualmente, a FUB utiliza a Diretoria de Terceirização para gestão desses contratos.

Por outro lado, a constatação de que o uso de trabalhadores terceirizados em substituição ao pessoal próprio não implica em significativa redução de despesa torna ainda mais relevante a gestão dos contratos de serviços terceirizados, principalmente em relação ao acompanhamento e fiscalização da execução dessas atividades, para que não ocorra os custos indesejáveis no processo de terceirização, objeto do próximo item desse estudo.

#### **4.4 As falhas no monitoramento: custos "ocultos" da terceirização da UnB**

O uso da terceirização de serviços como estratégia de gestão deve ser objeto de acompanhamento rigoroso em todo o processo de elaboração do planejamento da contratação até o processo de fiscalização da execução das atividades, com objetivo de evitar ou minimizar os custos indesejados ou "ocultos", tecnicamente denominado de ineficiência, sob a ótica da otimização dos recursos existentes (SANTOS, 2013; DE ARAGÃO, 2014), ou ausência de economicidade,

sob a ótica da relação custo/benefício, em que se busca alcançar o menor custo para obtenção do maior benefício possível, num dado contexto econômico (DE OLIVEIRA, 2000; SALLES, 2016).

Por outro lado, também é possível estabelecer uma relação entre a eliminação ou minimização de custos indesejados no uso de serviços terceirizados com o nível de eficiência dinâmica existente no órgão público, determinada pela capacidade criativa, inovadora e gerencial do administrador público (CACHANOSKY, 2012; HUERTA DE SOTO, 2004).

Os custos indesejados no uso da estratégia de terceirização de serviços poderão ocorrer em uma das três fases do processo: planejamento da contratação; seleção do fornecedor; e gestão do contrato. Não há uma hierarquia de importância entre as etapas do processo de terceirização de serviços, sendo cada uma igualmente importante para o alcance da eficiência no uso dos recursos públicos. (SANTOS, 2013).

A Instrução Normativa do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão n. 05, de 2017, apresenta os elementos essenciais para que o gestor público possa conduzir o processo de contratação de serviços sob o regime de execução indireta, com todas as definições dos aspectos inerentes, restrições e cuidados que administrador público deve ter ao realizar um processo dessa natureza. O Quadro 21 apresenta as fases e etapas que devem ser observadas na execução do processo de contratação de serviços terceirizados.

**Quadro 21 - Fases e etapas do processo de contratação de serviços terceirizados.**

Fase	Etapas	IN/MP 05/2017
Planejamento da Contratação	Estudos Preliminares	Arts. 21 ao 24
	Gerenciamento de Riscos	Art. 25 e 26
	Termo de Referência ou Projeto Básico	Art. 28 ao 32
Seleção do Fornecedor	Ato convocatório	Art. 34
	Parecer Jurídico	Art. 36
	Adjudicação e homologação	Art. 37
	Formalização e publicação do contrato	Art. 38
Gestão do Contrato	Gestão da execução do contrato	Arts. 39 ao 50
	Fiscalização técnica	
	Fiscalização administrativa	
	Fiscalização setorial	
	Fiscalização pelo público usuário	

Fonte: Instrução Normativa n. 05 do MP, de 26 de maio de 2017.

Na sequência, serão feitas as considerações sobre as fases do processo de terceirização de serviços, com base nas regras e diretrizes divulgadas pela IN/MP n. 05, de 2017, adotando-se para exemplificação das situações que possam caracterizar o custo indesejado, quando e se for o caso, os contratos de serviços terceirizados com dedicação exclusiva de mão de obra mantidos pela Universidade de Brasília, em 2017, objeto do presente estudo.

A fase de planejamento da contratação é composta por três etapas: estudos preliminares, gerenciamento de riscos e elaboração de termo de referência ou projeto básico. Todas as etapas são executadas por unidade específica do órgão público ou por comissões e equipes de servidores designados por autoridade competente para realizar a respectiva etapa ou procedimento.

A fase de planejamento é o momento dedicado à análise da viabilidade da contratação, ocasião em que é feito o levantamento dos elementos essenciais para elaboração do termo de referência ou projeto básico. Diversos requisitos são verificados e são de grande relevância para que o processo de contratação de terceiros não apresente inadequações nas próximas etapas, como os custos indesejados.

As diretrizes gerais para elaboração dos estudos preliminares estão elencadas na IN/MP n. 05, de 2017, com destaque para os seguintes itens:

- Justificativa da necessidade da contratação, a quantidade de serviços a ser contratada, se o serviço possui natureza continuada ou não, a vinculação ao planejamento estratégico do órgão e a previsão da data de início da prestação de serviços;
- Normativos que disciplinam os serviços a serem contratados;
- Análise das contratações anteriores e série histórica, para identificar as inconsistências ocorridas;
- Verificar a necessidade de a contratada promover a transição contratual com transferência de conhecimento, tecnologia e técnicas empregadas;
- Definir e documentar o método para a estimativa das quantidades a serem contratadas;

- Levantamento de mercado, estimativas de preços ou preços referenciais;
- Contratações correlatas e/ou interdependentes;
- Cronograma com todas as atividades necessárias à adequação do ambiente da organização de forma a permitir que a contratação surta os efeitos; relação dos respectivos responsáveis;
- Identificar necessidade de capacitação de servidores para atuarem na contratação, gestão e fiscalização dos serviços;
- Identificação dos riscos que possam comprometer a efetividade do processo como um todo, com mensuração de probabilidade de ocorrência e o respectivo impacto;
- Declaração da viabilidade ou não da contratação
- Elaboração do termo de referência ou projeto básico, que deverá conter: declaração do objeto e sua especificação; modelo de execução do objeto; modelo de gestão do contrato; critérios de medição e pagamento; critérios de seleção do fornecedor; estimativas de preços; adequação orçamentária; entre outros.

A fase de seleção do fornecedor inicia-se com o encaminhamento do termo de referência ou projeto básico ao setor de licitações. Após avaliação da conformidade legal do procedimento administrativo da contratação, o processo é encaminhado para aprovação da assessoria jurídica, fato que será materializado em um parecer jurídico. Após a adjudicação e homologação, o contrato será formalização e publicado para os efeitos legais.

A fase seguinte refere-se às atividades de gestão e fiscalização da execução do contrato de serviços terceirizados, que compreende o conjunto de ações que tem por objetivo aferir o cumprimento dos resultados previstos pela administração pública para os serviços contratados, verificar a regularidade das obrigações previdenciárias, fiscais e trabalhistas, bem como prestar apoio à instrução processual e o encaminhamento da documentação pertinente ao setor de contratos para a formalização dos procedimentos relativos a repactuação, alteração, reequilíbrio, prorrogação, pagamento, eventual aplicação de sanções, extinção dos contratos, dentre outras, com vista a assegurar o cumprimento de todas as cláusulas avençadas.

O conjunto de atividades de gestão e fiscalização da execução do contrato compete ao gestor da execução dos contratos, auxiliado pela fiscalização técnica, administrativa, setorial e pelo público usuário. Essas atividades devem ser realizadas de forma preventiva, rotineira e sistemática.

De todas as fases, etapas e procedimentos, considera-se a elaboração do termo de referência como a atividade mais sensível e relevante do processo de contratação dos serviços de terceiros, uma vez que esse documento será o instrumento determinante para a realização do processo licitatório e, após a contratação, o guia mestre para o acompanhamento e fiscalização da execução do contrato. Evidentemente, que se adota como pressuposto que a necessidade e viabilidade da contratação foram avaliadas como procedentes nas etapas anteriores, sem o que não haveria motivo para elaboração do termo de referência.

Nesse contexto, será procedida a verificação de itens do termo de referência do contrato de prestação de serviços de limpeza e conservação, na UnB, com objetivo de apontar possíveis custos indesejados nesse contrato.

O contrato de número 200/2015, referente aos serviços de limpeza, asseio e conservação, foi resultado do certame licitatório levado a efeito pelo Edital n. 16/2015, na modalidade de Pregão Eletrônico, do tipo menor preço global, publicado no sitio do portal de compras do governo federal, no dia 31 de julho de 2015, cuja adjudicação ocorreu em favor da empresa RCA Produtos e Serviços Ltda, para o serviço identificado na categoria de limpeza urbana.

O termo de referência anexo ao Edital PE n. 016/2015, prevê que os serviços de limpeza, asseio e conservação serão prestados em áreas internas, área hospitalar e assemelhadas, esquadria externa e área externa, sendo que o valor do contrato é calculado com base na metragem da área objeto do serviço. A Tabela 11 indica o nível de dispêndio mensal e anual para as áreas indicadas.

O item 8.3 do Termo de Referência . anexo I ao Edital PE 016/2015, estabelece as definições para cada tipo de área prevista no contrato de prestação de serviços n. 200/2015:

8.3 Das definições das áreas:

8.3.1 Considera-se área interna, a área edificada do imóvel, incluindo coberturas e garagens;

- 8.3.2 Considera-se área externa aquela não edificada, mas integrante do imóvel (calçadas e áreas de estacionamento), passeios, rampas, estacionamento, circulação de veículos e acessos;
- 8.3.3 Considera-se área interna insalubre de grau médio - 20% as seguintes unidades: Biotério Central, Depósito de Radio Isótopos, Depósito de Materiais tóxicos, Fábrica-Escola de Química e Depósito de Agrotóxicos;
- 8.3.4 Consideram-se área hospitalar e assemelhadas insalubres de grau médio - 20% os ambientes cirúrgicos, enfermarias, laboratórios, farmácias e outros espaços que compõem as seguintes unidades: Faculdade de Saúde, Faculdade de Medicina, Laboratório Multiuso Veterinário e Núcleo de Medicina Tropical;
- 8.3.5 Consideram-se áreas hospitalar e assemelhadas insalubres de grau máximo 40% o Hospital Veterinário;
- 8.3.6 Consideram-se esquadria interna (faces externa e interna) e esquadria externa (face interna), aquelas cuja limpeza não demanda a utilização de equipamentos especiais;

**Tabela 11 - Custo de execução do Contrato n. 200/2015 É Serviço de limpeza, asseio e conservação, 2016.**

Tipo de área	Área m <sup>2</sup> (A)	Preço unitário mensal (R\$/m <sup>2</sup> ) (B)	Custo mensal R\$ (A x B)	Custo Anual R\$ (A x B)x12
<b>1. Interna</b>				
1.1 Pisos Frios ou acarpetados	320.576,07	4,69	1.503.501,77	18.042.021,22
1.2 Almojarifado/Galpões	35.528,33	2,78	98.768,76	1.185.225,09
<b>2. Área Hospitalar e assemelhadas</b>				
2.1 Com insalubridade grau 20%	8.519,12	27,56	234.768,76	2.817.443,37
2.2 Com insalubridade grau 40%	935,45	30,31	28.353,49	340.241,87
<b>3. Esquadria externa</b>				
3.1 Sem exposição a riscos	64.327,02	1,43	91.786,95	1.103.851,66
<b>4 Área externa</b>				
4.1 Área externa e estacionamentos	221.689,69	2,50	554.224,23	6.650.690,70
<b>TOTAL</b>			<b>2.511.622,83</b>	<b>30.139.473,91</b>

Fonte: Termo de contrato n. 200/2015 celebrado entre a Fundação Universidade de Brasília e a Empresa RCA Produtos e Serviços Ltda.

O custo de execução do Contrato n. 200/2015, de que trata a Tabela 11, demonstra que a UnB terá uma despesas mensal de R\$ 554.224,23 e anual de R\$ 6.650.690,70 para limpeza da Área externa, assim compreendidas as atividades de varrição e recolhimento de lixo, inclusive dos estacionamentos.

A despesa com a limpeza da área externa representa 22% do total da despesa anual com o Contrato n. 200/2015, considerando a área definida para a limpeza, a produtividade estabelecida e a metodologia de referência para limpeza das áreas externas.

O item 8.2 do citado termo de referência prevê que os serviços serão contratados com base na área física a ser limpa, sendo estabelecido o custo por metro quadrado (m<sup>2</sup>), observada a peculiaridade, a produtividade e a periodicidade de cada tipo de serviço, conforme indicado no Quadro 22.

**Quadro 22 - Índice de produtividade mínima prevista para execução do Contrato n. 200/2015 - Serviço de limpeza, asseio e conservação.**

Tipo de área	Área m <sup>2</sup>	Índice de produtividade mínima	Periodicidade
<b>1. Interna</b>			
Tipo de área	Área m <sup>2</sup>	Índice de produtividade mínima	Periodicidade
1.1 Pisos Frios ou acarpetados	320.576,07	800 (m <sup>2</sup> /servente)	Diário
1.2 Almoxarifado/Galpões	35.528,33	1.350 (m <sup>2</sup> /servente)	Diário
<b>2. Área Hospitalar e assemelhadas</b>			
2.1 Com insalubridade grau 20%	8.519,12	330 (m <sup>2</sup> /servente)	Diário
2.2 Com insalubridade grau 40%	935,45	330 (m <sup>2</sup> /servente)	Diário
<b>3. Esquadria externa</b>			
3.1 Sem exposição a riscos	64.327,02	220 (m <sup>2</sup> /servente)	Diário
<b>4 Área externa</b>			
4.1 Área externa e estacionamentos	221.689,69	1.500 (m <sup>2</sup> /servente)	Diário
<b>5. Encarregado</b>			
5.1 Encarregado	1 para cada 30 serventes para cada um dos Campi		Diário

Fonte: Termo de contrato n. 200/2015 celebrado entre a Fundação Universidade de Brasília e a Empresa RCA Produtos e Serviços Ltda.

O item 5.3.1, alínea a) do Termo de Referência - anexo I ao Edital PE 016/2015, estabelece metodologia de referência da limpeza das áreas externas para o contrato de prestação de serviços n. 200/2015:

**5.3 Metodologia de referência da limpeza das áreas externas:**

5.3.1 Os serviços de limpeza das áreas externas serão executados pela CONTRATADA conforme a frequência determinada a seguir ou em caráter eventual e de atendimento extraordinário e imediato, sempre que se fizer necessário, podendo a CONTRATADA utilizar a varrição manual ou com auxílio de equipamentos específicos sem ônus adicionais para a CONTRATANTE:

a) diariamente, uma vez, quando não definida outra frequência

~ Varrer, passar pano úmido e polir os pisos vinílicos, cerâmicos, de marmorite e emborrachados;

~ Varrer as áreas pavimentadas;

~ Remover capachos, tapetes e similares, procedendo a sua limpeza;

~ Retirar o lixo 02 (duas) vezes ao dia, acondicionando-o em sacos plásticos de cem litros, removendo-os para local indicado pela Administração;

~ Retirar os papéis, detritos e folhagens das áreas verdes;

- “ Deverá ser procedida a coleta seletiva do papel para reciclagem, quando couber, nos termos da IN/MARE nº 06 de 03 de novembro de 1995;
- “ Executar demais serviços considerados necessários à frequência diária.

Com base nas diretrizes estabelecidas no termo de referência anexo ao Edital PE n. 016/2015 e com base nos dados apresentados na Tabela 11 e no Quadro 22 é possível estabelecer alguns custos indesejados em relação ao contrato n. 200/2015, relativo à prestação de serviços de limpeza, asseio e conservação.

Na realização do planejamento e na elaboração do termo de referência é visível o equívoco em relação ao atendimento da área externa, especificamente as áreas de estacionamento. Não é aceitável justificativa técnica que determine a varredura das áreas pavimentadas com periodicidade diária. O termo de referência estabelece que a limpeza dos estacionamentos deve ser feita com periodicidade diária, considerando a produtividade mínima de 1.500 (m<sup>2</sup>/servente).

Primeira constatação: se no planejamento ocorrer um equívoco de metodologia, esse equívoco terá repercussões no custo do contrato, uma vez que todas as empresas, durante o certame licitatório, certamente depositaram suas planilhas de custo e formação de preço considerando válida essa condição. O resultado é que a empresa contratante, no caso a UnB, está efetuando um gasto desnecessário, ou no mínimo exótico, em relação à limpeza das áreas pavimentadas.

Segunda constatação: se o termo de referência apresenta exigência de realização de serviço ou atividade que seja tipicamente desnecessária, essa atividade certamente irá, com o tempo, deixar de ser feita, sem qualquer prejuízo para a empresa contratante, no caso a UnB, caracterizando um custo indesejado, pois ocorrerá a remuneração sem a respectiva contraprestação do serviço.

Terceira constatação: na definição da metodologia citada anteriormente é previsto que a empresa contratada poderá utilizar a varrição manual ou com auxílio de equipamentos específicos sem ônus adicionais para a empresa contratante, no caso a UnB. Esse item é bastante curioso, uma vez que permite o uso de tecnologia para execução do serviço de limpeza, enquanto que o pagamento é precificado por produtividade de servente por metro quadrado. O uso de tecnologia, representada por máquinas e equipamentos, tem sempre um custo menor que o uso de mão de

obra. Suportada por essa lógica é que ocorreu o desenvolvimento econômico e o crescimento do capitalismo em termos globalizado. Mais uma vez, evidencia-se um custo indesejado por equívoco, ou uso de metodologia inadequada, na elaboração do edital de licitação.

Quarta constatação: a subcláusula décima primeira do contrato n. 200/2015 apresenta os nomes de dois servidores que são designados para fiscalizar o serviço terceirizado de limpeza e conservação. De duas uma: ou os dois servidores utilizam uma nova metodologia para fiscalizar a execução de um contrato de limpeza de áreas interna e externas com mais de 600 mil metros quadrados; ou a fiscalização é deficiente e não há condições de verificar a execução de todas as atividades de limpeza em todas as dependências da UnB. Mais uma evidencia de um possível custo indesejado, uma vez que a empresa recebe integralmente pelos serviços previstos no contrato e possivelmente não esteja executando na totalidade as atividades de limpeza e conservação também previstas no contrato.

Quinta constatação: o item nove do termo de referência anexo ao Edital PE n. 016/2015 prevê o fornecimento de dois jogos de uniforme completos e novos para cada trabalhador terceirizado, assim como equipamentos de proteção individual, sem qualquer custo para o trabalhador, devendo ocorrer a substituição em caso de defeito ou desgaste. Aqui o possível custo indesejado ocorre quando a empresa não entrega os uniforme ou equipamentos necessários ou trabalhador ou, se entrega, cobra dos trabalhadores a respectiva despesa. Isto se aplica ao fornecimento de materiais ou insumos necessários à prestação dos serviços.

**Com isso pode-se concluir que os custos ÍocultosÍ ou indesejados da terceirização podem ocorrer nas três fases do processo de contratação dos serviços**, assim consideradas as seguintes perspectivas:

- a) Planejamento da contratação: a equipe responsável pela etapa referente aos estudos preliminares e elaboração do termo de referência utiliza metodologia inadequada para a estimativa, precificação, mensuração ou definição do objeto em termos de quantidade, qualidade, periodicidade e tecnologia de execução, sem o correspondente monitoramento que permita a correção mediante renegociação dos termos do contrato;
- b) Seleção de fornecedores . qualquer falha no instrumento convocatório, a exemplo do termo de referência, ou cláusulas do contrato com redação

inadequada, determina execução dos serviços de forma diversa das necessidades da empresa contratante;

- c) Gestão do contrato . o item que gera o maior número de custos indesejados. Os serviços contratados não são executados, ocorre a execução parcial ou a execução é feita de forma diversa da prevista no termo de referência. Em qualquer caso, as necessidades da empresa contratante não são atendidas, com custos indesejados de grande valor. O acompanhamento e a fiscalização são fundamentais para eliminar ou minimizar os custos indesejados, principalmente quanto a regularidade das obrigações previdenciárias, fiscais e trabalhistas.

## **5 UMA PROPOSTA PARA INCREMENTO DA EFICIÊNCIA DOS SERVIÇOS DE TERCEIRIZAÇÃO**

Ao longo deste trabalho foi discutido que a terceirização apresenta vantagens econômicas em sua utilização, porém exige a fiscalização da execução do contrato de prestação de serviços para garantir que não ocorra o gasto indevido ou desperdício, representado pelo pagamento indevido de um serviço não prestado, ou prestado de forma insuficiente ou em desacordo com os termos contratados. Foi abordado exhaustivamente que o acompanhamento e a fiscalização da execução dos serviços contratados, são fundamentais para eliminar ou minimizar os custos indesejados, os quais podem ser classificados como: diretos, indiretos ou ocultos (CUNHA, 2011; SANTOS, 2013).

Além disso, na eventual ocorrência do desperdício do recurso público, a gestão do administrador público será conceituada como ineficiente e o gestor público será responsabilizado pelo dano ao erário que der causa, inclusive pela ausência de fiscalização ou fiscalização deficiente do contrato de serviços terceirizados.

O enfoque dado a fiscalização do contrato refere-se ao controle concomitante à execução contratual, na busca de integral consecução dos termos ajustados e no adimplemento de todas as parcelas acessórias à prestação contratada, como busca do dever legal de vigilância que reside na efetiva gestão e fiscalização contratual (CUNHA, 2011).

A fiscalização da execução contratual é uma atividade obrigatória para todos os órgãos e entidades públicos, cujo fundamento encontra-se explicitado no Art. 67 da lei n. 8.666, de 1993, sendo que a execução do contrato deverá ser acompanhada e fiscalizada por um representante da Administração especialmente designado (DE ALMEIDA, 2009).

A Instrução Normativa n. 05 do MP, de 2017, define que os serviços terceirizados de natureza continuada são aqueles cuja interrupção possa comprometer a continuidade das atividades da administração e cuja necessidade de contratação deva estender-se por mais de um exercício financeiro e continuamente. A fiscalização será mais detalhada e amíúde em relação aos contratos de serviços terceirizados de natureza continuada, com dedicação exclusiva de mão de obra.

Nesse contexto de relevância, a fiscalização da execução contratual exige maior empenho por parte da Administração, com adoção de políticas e ações efetivas que permitam o incentivo, a capacitação e a valorização do servidor público que desempenha a atividade de fiscalização de contratos terceirizados (SANTOS, 2013).

Uma ação que é perfeitamente viável, de baixo custo e de alto impacto é a elaboração e disponibilização pelo órgão público de um manual ou cartilha de orientação para os gestores e fiscais de contratos de serviços terceirizados. Essa ação vem sendo adotada por diversos órgãos públicos, conforme demonstrado no Quadro 23.

**Quadro 23 - Manuais de orientação para gestão e fiscalização de contratos de serviços terceirizados.**

Documento	Data	Órgão responsável pela publicação	Endereço eletrônico para consulta
Manual de fiscalização de contratos da AGU	2015	Advocacia Geral da União	<a href="http://www.agu.gov.br/page/download/index/id/27245768">http://www.agu.gov.br/page/download/index/id/27245768</a>
Manual de gestão e fiscalização de contratos administrativos	2015	Instituto Federal Amazonas	<a href="http://www2.ifam.edu.br/instituicao/governanca-e-controle-interno/manuais/arquivos-1/0000024379-guia-de-fiscalizacao-de-contrato-1.pdf">http://www2.ifam.edu.br/instituicao/governanca-e-controle-interno/manuais/arquivos-1/0000024379-guia-de-fiscalizacao-de-contrato-1.pdf</a>
Cartilha do fiscal	2015	Universidade Federal do Paraná	<a href="http://www.pra.ufpr.br/portal/dsg/files/2011/03/Cartilha-do-Fiscal_PRA1.pdf">http://www.pra.ufpr.br/portal/dsg/files/2011/03/Cartilha-do-Fiscal_PRA1.pdf</a>
Manual do fiscal de contratos	2014	Secretaria de Estado de Saúde do Governo do Estado do Mato Grosso	<a href="http://www.saude.mt.gov.br/arquivo/4486">http://www.saude.mt.gov.br/arquivo/4486</a>
Manual de gestão e fiscalização de contratos	2013	Ministério da Cultura	<a href="http://contratos.cultura.gov.br/Manual/Manual_gestao_fiscalizacao_de_contratos_Minc.PDF">http://contratos.cultura.gov.br/Manual/Manual_gestao_fiscalizacao_de_contratos_Minc.PDF</a>
Manual de gestão de contratos	2013	Conselho Nacional de Justiça	<a href="http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2016/12/db4842ff31b21e32a039e3497434bdd4.pdf">http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2016/12/db4842ff31b21e32a039e3497434bdd4.pdf</a>
Manual de gestão de contratos do STJ	2011	Superior Tribunal de Justiça	<a href="http://www.stj.jus.br/publicacao/institucional/index.php/gestaocontratos/issue/archive">http://www.stj.jus.br/publicacao/institucional/index.php/gestaocontratos/issue/archive</a>
Manual de gestão e fiscalização de contratos	2010	Instituto Nacional de Propriedade Industrial	<a href="https://proadi.ufms.br/files/2015/05/Manual-Gestao-contratos-INPI.pdf">https://proadi.ufms.br/files/2015/05/Manual-Gestao-contratos-INPI.pdf</a>
Manual de gestão de contratos	2008	Universidade Federal de Viçosa	<a href="ftp://ftp.ufv.br/Proplan2/Formularios/manualGestaoContratos.pdf">ftp://ftp.ufv.br/Proplan2/Formularios/manualGestaoContratos.pdf</a>
Manual de orientação para gestão de contratos de prestação de serviços na Fiocruz	2005	Fundação Oswaldo Cruz	<a href="http://www.dirad.fiocruz.br/files/manual_gestao_contratos.pdf">http://www.dirad.fiocruz.br/files/manual_gestao_contratos.pdf</a>

Todos os manuais abordam a temática da gestão e fiscalização de contratos de serviços terceirizados. Alguns dedicam espaço considerável para tratamento das

normas gerais de licitações e contratos, com abordagem minuciosa sobre a elaboração de termo de referência e projeto básico. Todos os manuais apresentam as definições de papéis do gestor e do fiscal, com detalhamento das atividades do fiscal em todos os aspectos do processo, e fazem referência aos anexos e modelos necessários para todos os procedimentos. A grande maioria dos manuais apresenta a competência das unidades de cada órgão em relação ao processo de contratação da prestação de serviços terceirizados.

A Universidade de Brasília adota como referência o Manual de Fiscalização de Contratos das Instituições Federais de Ensino Superior. Entretanto, não possui manual ou cartilha própria que oriente os gestores e fiscais de contratos de prestação de serviço terceirizado. Em visita às unidades gestoras de contratos terceirizados, foi informado que se encontra em processo de elaboração um manual de orientação aos gestores e aos fiscais de contratos para ser utilizado no âmbito da UnB, sem previsão de término ou data de divulgação.

A Universidade de Brasília poderá adotar um dos manuais indicados no Quadro 23 como modelo, por exemplo, o Manual de Fiscalização de Contratos da AGU, e fazer as respectivas adaptações para as especificidades da UnB, uma vez que a legislação e normativos são idênticos para todos os órgãos e entidades da administração pública direta, indireta e fundacional.

A Instrução Normativa n. 05 do MP, de 2017, apresenta todos os elementos para que ocorra a fiscalização de contratos terceirizados com observância dos requisitos exigidos na legislação de regência.

Nesse contexto, para dar visibilidade à dinâmica do processo de fiscalização, requer-se inicialmente identificar quais são os parâmetros técnicos e legais exigidos no processo de fiscalização de serviços terceirizados. A IN/MP 05, de 2017, contempla todos os aspectos que o processo de fiscalização desses contratos deve observar e disciplina que o acompanhamento e a fiscalização da execução do contrato consistem na verificação da conformidade da prestação dos serviços e da alocação dos recursos necessários, de forma a assegurar o perfeito cumprimento do contrato, atividades que serão exercidas pelo gestor do contrato, com auxílio do fiscal técnico e do fiscal administrativo do contrato, devendo ocorrer a mensuração dos aspectos listados no art. 47 da IN/MP 05, de 2017:

Art. 47. A execução dos contratos deverá ser acompanhada e fiscalizada por meio de instrumentos de controle que compreendam a mensuração dos seguintes aspectos, quando for o caso:

I - os resultados alcançados em relação ao contratado, com a verificação dos prazos de execução e da qualidade demandada;

II - os recursos humanos empregados em função da quantidade e da formação profissional exigidas;

III - a qualidade e quantidade dos recursos materiais utilizados;

IV - a adequação dos serviços prestados à rotina de execução estabelecida;

V - o cumprimento das demais obrigações decorrentes do contrato; e

VI - a satisfação do público usuário.

O processo prevê a designação formal do servidor para as atividades de fiscalização, em atendimento à determinação legal, cabendo à Administração ministrar o treinamento para as atividades de fiscalização. Ao fiscal compete a abertura de processo administrativo para as atividades de fiscalização.

A partir dessas observações, é possível estabelecer os parâmetros que determinam o processo de fiscalização de contratos administrativos de serviços terceirizados de natureza contínua, para que se obtenha o grau de eficiência/economicidade esperado, os quais são indicados a seguir:

- Requisitos para fiscalização (designação do fiscal, treinamento, recursos técnicos, manual de fiscalização);
- Mão de obra utilizada (quantidade e qualificação);
- Recursos materiais (quantidade e qualidade);
- Adequação dos serviços prestados (rotina de execução, periodicidade e tempestividade);
- Cumprimento de obrigações trabalhistas (pagamento, encargos trabalhistas, benefícios);
- Cumprimento de obrigações do contrato (uniforme, identificação, e outros);
- Resultados do contrato (prazo de execução, qualidade demandada);
- Satisfação dos usuários (qualidade dos serviços prestados).

Adotando-se as orientações constantes na IN/MP n. 05, de 2017, em especial o Anexo VIII, como referencial para o processo de acompanhamento e fiscalização da execução contratual de serviços terceirizados de natureza continuada, com dedicação exclusiva de mão de obra, é possível estabelecer os procedimentos que devem ser observados pelos servidores encarregados da gestão

e fiscalização, de acordo com a periodicidade ou natureza do evento. O quadro 24 apresenta as ações que devem ser executadas no momento inicial da prestação de serviços.

**Quadro 24 - Gestão e fiscalização - ações no momento inicial da prestação dos serviços terceirizados.**

Ação	Descrição	Responsável
Atos administrativos (Imediatamente após a assinatura do contrato)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Designação do gestor e dos fiscais do contrato; treinamento dos fiscais e disponibilização de estrutura física e recursos técnicos aos fiscais.</li> </ul>	Autoridade administrativa
Processo físico de fiscalização (Imediatamente após a designação formal do fiscal de contrato)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Autuação do processo físico de fiscalização, em que serão registrados e arquivados todos os documentos relativos ao processo de fiscalização.</li> </ul>	Fiscal técnico e Fiscal administrativo
Fiscalização inicial (No momento em que a prestação de serviços é iniciada)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Elaborar planilha resumo do contrato, com todos os nomes dos empregados terceirizados (nome, CFP, função, salário, benefícios, local de trabalho, jornada de trabalho); o número de trabalhadores deve coincidir com o previsto no contrato;</li> <li>• Verificar, por amostragem, a integridade das anotações nas Carteiras de trabalho e Previdência Social . CTPS dos empregados terceirizados (admissão, salário, função, jornada, etc); verificar se não há descumprimento da Convenção Coletiva de Trabalho;</li> <li>• Verificar os exames médicos admissionais dos empregados da contratada que prestarão serviços;</li> <li>• Verificar se há condições insalubres ou de periculosidade e se a empresa forneceu o Equipamento de Proteção Individual - EPI;</li> <li>• Verificar se a empresa contratada forneceu uniforme e identificação aos empregados contratados.</li> </ul>	Fiscal administrativo

Fonte: Instrução Normativa do MP, n. 05, de 2017.

A fiscalização diária implica em conferir, todos os dias, quais são os trabalhadores terceirizados que estão prestando serviços, registrando em planilha de controle o número efetivo de terceirizados por atividade. O fiscal deverá verificar quais as atividades que estão sendo realizadas, os locais em que estão sendo prestados os serviços, inclusive a jornada de trabalho diária, procedendo de igual forma o registro na planilha de controle. Compete ao fiscal comparar, diariamente, se essas informações são iguais às previstas no contrato de prestação de serviços ou termo de referência relativo ao edital de licitação. Sendo constatada qualquer divergência, o gestor do contrato deverá ser informado, preferencialmente por meio

escrito, arquivando-se cópia no processo administrativo de fiscalização. O Quadro 25 indica as ações relativas à fiscalização diária.

**Quadro 25 - Gestão e fiscalização É ações de fiscalização diária.**

Ação	Descrição	Responsável
Fiscalização diária	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Conferir por amostragem, os empregados terceirizados que estão prestando serviços e em quais funções, e se estão cumprindo a jornada de trabalho;</li> <li>• Verificar se o serviço está sendo prestado nos termos contratado</li> <li>• Utilizar Instrumento de Medição de Resultado, conforme modelo indicado, para redimensionamento no pagamento em caso de produção em níveis inferiores ao contratado ou utilização de materiais e recursos humanos em quantidade inferior à demandada.</li> </ul>	Fiscal técnico

Fonte: Instrução Normativa do MP, n. 05, de 2017.

Durante a execução das atividades de prestação de serviço, fase do recebimento provisório, o fiscal técnico deverá monitorar constantemente o nível de qualidade dos serviços para evitar a sua degeneração, devendo intervir para requerer à contratada a correção das faltas, falhas e irregularidades constatadas.

A fiscalização por amostragem tem por objetivo verificar se a empresa contratada está efetuando regularmente as contribuições previdenciárias, FGTS, pagamento de salários e fornecimento de demais benefícios. O quadro 26 indica as ações de fiscalização por amostragem.

**Quadro 26 - Gestão e fiscalização É ações de fiscalização por amostragem**

Ação	Descrição	Responsável
Fiscalização por amostragem	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Solicitar, por amostragem, aos empregados da empresa contratada, que verifiquem se as contribuições previdenciárias e do FGTS estão ou não sendo recolhidas em seus nomes, requisitando extratos se necessário;</li> <li>• Solicitar cópia da folha de pagamento analítica, cópia de contracheque e recibo de depósito bancário para conferência;</li> <li>• Solicitar cópia de comprovantes de entrega de benefícios suplementares (vale-transporte, vale-alimentação e outros).</li> </ul>	Fiscal administrativo

Fonte: Instrução Normativa do MP, n. 05, de 2017.

O fiscal técnico deve verificar se estão ocorrendo ordens diretas de servidores da Administração aos terceirizados. Em caso positivo, orientar para que essa conduta seja evitada, esclarecendo que as solicitações de serviços, ou eventuais reclamações, devem ser dirigidas sempre ao preposto da empresa.

A fiscalização mensal deve ocorrer em período que antecede ao pagamento da fatura. Nessa etapa, será verificada a regularidade da empresa junto ao Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores - SICAF, mantido no sítio de compras do governo federal. O Quadro 27 indica as ações relativas à fiscalização mensal.

**Quadro 27 - Gestão e fiscalização** **É ações de fiscalização mensal**

Ação	Descrição	Responsável
Fiscalização mensal (antes de efetuar o pagamento da fatura)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reter 11% a título de contribuição previdenciária;</li> <li>• Consultar a regularidade da empresa contratada junto ao SICAF e exigir certidões específicas em caso de irregularidades;</li> <li>• Exigir a Certidão Negativa de Débito (CND) relativa a Créditos Tributários Federais e à Dívida Ativa da União, o Certificado de Regularidade do FGTS (CRF) e a Certidão Negativa de Débitos Trabalhistas (CNDT), caso esses documentos não estejam regularizados no SICAF;</li> <li>• Exigir, quando couber, comprovação de que a empresa mantém reserva de cargos para pessoa com deficiência ou para reabilitado da Previdência Social, conforme disposto no art. 66-A da lei n. 8.666, de 1993.</li> </ul>	Fiscal administrativo

Fonte: Instrução Normativa do MP, n. 05, de 2017.

A fiscalização procedimental tem por objetivo verificar se a empresa contratada cumpriu todas as cláusulas objeto da Convenção Coletiva de Trabalho da categoria a que pertence os trabalhadores terceirizados. Verifica-se também nessa etapa questões de concessão de férias, licenças e estabilidade provisória. O Quadro 28 apresenta as ações de fiscalização procedimental.

**Quadro 28 - Gestão e fiscalização** **É ações de fiscalização procedimental.**

Ação	Descrição	Responsável
Fiscalização procedimental	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Verificar se a empresa contratada concedeu os reajustes previstos na Convenção Coletiva de Trabalho, quando solicitar repactuação do contrato;</li> <li>• Conferir se a empresa contratada observa a legislação quando concede licenças e férias aos seus empregados;</li> <li>• Verificar se a empresa contratada respeita as estabilidades provisórias previstas em lei (CIPA, gestante, acidente do trabalho).</li> </ul>	Gestor e fiscal administrativo

Fonte: Instrução Normativa do MP, n. 05, de 2017.

Durante o processo de fiscalização poderão ocorrer indícios de irregularidade no recolhimento das contribuições previdências ou recolhimento da contribuição para o FGTS. Nessa situação os fiscais ou gestores de contratos de

serviços com dedicação exclusiva de mão de obra deverão encaminhar correspondência à Receita Federal do Brasil ou ao Ministério do Trabalho, conforme o caso.

A IN/MP n. 05, de 2017, também prevê que o descumprimento das obrigações trabalhistas ou quebra das condições de habilitação pela empresa contratada poderá dar ensejo à rescisão contratual, sem prejuízo de aplicação das demais sanções administrativas.

Nessa situação, a Administração poderá conceder um prazo para que a empresa contratada regularize as suas obrigações trabalhistas ou condições de habilitação, quando não identificar má-fé ou incapacidade da empresa de corrigir.

Durante o processo de gestão e fiscalização do contrato de prestação de serviços ocorre o recebimento provisório dos serviços, ao final de cada período mensal. O fiscal administrativo deverá verificar a efetiva realização dos dispêndios concernentes aos salários e às obrigações trabalhistas, previdenciárias e com o FGTS do mês anterior, dentre outros, emitindo relatório que será encaminhado ao gestor do contrato. O fiscal técnico elabora o resumo da medição de resultado, para fins de redimensionamento no pagamento em caso de produção em níveis inferiores ao contratado ou na hipótese de utilização de materiais e recursos humanos em quantidade inferior ao previsto no contrato.

A fiscalização administrativa, realizada nos contratos de prestação de serviços com regime de dedicação exclusiva de mão de obra, poderá ser efetivada com base em critérios estatísticos, levando-se em consideração falhas que impactem o contrato como um todo e não apenas erros e falhas eventuais no pagamento de alguma vantagem a um determinado empregado. A fiscalização técnica, por sua vez, deve avaliar constantemente a execução do objeto contratado.

As atividades de gestão e fiscalização da execução contratual representam as ações que tem por objetivo aferir o cumprimento dos resultados previstos pela Administração para os serviços contratados, verificar a regularidade das obrigações previdenciárias, fiscais e trabalhistas, bem como prestar apoio à instrução processual e o encaminhamento da documentação pertinente ao setor de contratos para a formalização dos procedimentos relativos à repactuação, alteração, reequilíbrio, prorrogação, pagamento, eventual aplicação de sanções, extinção dos

contratos, dentre outras, com objetivo de assegurar o cumprimento das cláusulas avençadas e a solução de problemas relativos ao objeto contratado.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS.**

A terceirização de serviços representa uma transferência para um terceiro a execução de atividades consideradas de menor importância, com base nos objetivos estratégicos organizacionais, tendo como propósito a criação e sustentação de vantagens competitivas, com vistas ao posicionamento de mercado.

A estratégia administrativa de uso de terceiros para realizar as atividades de apoio representa um fenômeno de flexibilização que resulta em uma nova organização do processo produtivo, num contexto de parcerias entre empresas, em que são obtidas vantagens mútuas para os agentes econômicos envolvidos, assim considerado o tomador de serviços e o prestador de serviços.

A estratégia de terceirização de serviços é utilizada de forma semelhante tanto no setor privado como no setor público. O uso de serviços terceirizados faz parte da dinâmica da gestão pública, sendo uma prática adotada por todas as esferas de governo, cabendo aos agentes públicos obediência ao regramento legal para efetuar as contratações.

Optando-se pela estratégia administrativa de terceirização de atividades de apoio, o gestor público está obrigado a efetuar o processo de gestão e fiscalização do contrato. A fiscalização da execução contratual é obrigatória para todos os órgãos e entidades públicos e não se insere na esfera de discricionariedade do gestor a decisão de fiscalizar ou não, sendo a omissão ou recusa desse poder-dever considerada como falta grave.

A gestão e a fiscalização da execução do contrato de prestação de serviços têm por objetivo garantir que não ocorra o gasto indevido ou desperdício, representado pelo pagamento indevido de um serviço não prestado, ou prestado de forma insuficiente ou em desacordo com os termos contratados. O acompanhamento e a fiscalização da execução dos serviços contratados poderão contribuir para eliminar ou minimizar os custos indesejados na contratação de serviços de terceiros.

A Universidade de Brasília utiliza a estratégia de terceirização de serviços para execução de atividades de apoio às atividades acadêmicas. Os contratos de serviços continuados com dedicação exclusiva de mão de obra abrangem: serviços

de motoristas; serviços de jardinagem; serviços agropecuários; serviços de apoio e copeiragem; serviços de almoxarife e operador de caixa; serviços de pintura; coleta de resíduos sólidos; serviços de garçom; serviços de serralheria, marcenaria e carpintaria; serviços de alvenaria; serviços de apoio à editora; serviços de recepcionistas, serviços de limpeza e conservação, serviços de segurança e vigilância desarmada, serviços de portaria,

A despesa da Universidade de Brasília tem orçamento previsto, para o ano de 2017, superior a noventa e seis milhões de reais, com uso de mais de mil e oitocentos trabalhadores terceirizados nessas atividades de serviço continuado com dedicação exclusiva de mão de obra.

Foi elaborado estudo comparativo de gastos com serviços terceirizados nas universidades públicas federais, sendo selecionada amostra das Universidades federais com mais de vinte mil usuários diretos, assim considerados a soma de alunos matriculados na graduação presencial, docentes em exercício e técnico-administrativos.

A Universidade de Brasília apresentou o maior custo per capita entre as vinte e duas universidades selecionadas, decorrente da relação entre despesa com serviços terceirizados e usuários diretos, referente ao ano de 2016.

A partir dessa constatação, realizou-se estudo comparativo para avaliar os gastos totais dos contratos de serviços terceirizados, considerando o uso de trabalhadores terceirizados e, alternativamente, o uso de servidores equivalentes do quadro da FUB para as atividades de serviços terceirizados.

Para fins desse estudo comparativo, foi selecionada uma amostra de seis contratos de serviços terceirizados com dedicação exclusiva de mão de obra, que corresponde a 82,15% das despesas anuais totais e 83,73% do número de trabalhadores terceirizados, respectivamente, relativamente do total de quinze contratos de serviços terceirizados com dedicação exclusiva de mão de obra existente na Universidade de Brasília, em 2017.

O resultado desse estudo comparativo, para a amostra total de seis contratos de serviços terceirizados, a despesa total, quando utilizados servidores equivalentes da FUB, apresentou variação percentual correspondente a 2,68% inferior ao gasto com serviços terceirizados com esses seis contratos.

A constatação de que o uso de servidores do quadro da FUB poderia acarretar um dispêndio menor para as atividades de apoio, objeto de execução indireta mediante o uso de serviços terceirizados, carece de estudos complementares para ser utilizada como hipótese válida no âmbito do serviço público.

Buscou-se verificar a ocorrência de custos ocultos ou indesejados na contratação de serviços de terceiros, sendo identificada a possibilidade de ocorrência desse evento nas fases de planejamento da contratação, seleção de fornecedores e na gestão do contrato. Para fins de identificação de custos indesejados, foi utilizado o contrato mantido pela FUB relativo aos serviços de limpeza e conservação.

A Instrução Normativa do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão n. 05, de 2017, apresenta os elementos essenciais para que o gestor público possa conduzir o processo de contratação de serviços sob o regime de execução indireta, com todas as definições dos aspectos inerentes, restrições e cuidados que administrador público deve ter ao realizar um processo dessa natureza.

Sendo evidenciado que o acompanhamento e a fiscalização são fundamentais para eliminar ou minimizar os custos indesejados no uso de contratos de serviços terceirizados, foi apresentada como sugestão a elaboração de um manual de gestão e fiscalização de contratos próprio da Universidade de Brasília, indicando-se diversos manuais elaborados por outros órgãos públicos sobre esse assunto.

Finalmente, foram apresentados os aspectos de maior relevância em relação aos procedimentos que devem ser observados pelos servidores encarregados da gestão e fiscalização de contratos de serviços terceirizados, de acordo com a periodicidade ou natureza do evento, adotando-se as orientações constantes na IN/MP n. 05, de 2017, em especial o Anexo VIII, como referencial para o processo de acompanhamento e fiscalização da execução contratual de serviços terceirizados de natureza continuada, com dedicação exclusiva mão de obra.

## REFERÊNCIAS

ALVES, Giovanni. **Terceirização e capitalismo no Brasil: um par perfeito**. Revista do Tribunal Superior do Trabalho - TST, Brasília, vol. 80, n. 3, p. 90-105, jul . set 2014.

ARAÚJO, L. M. et al. A relação entre os princípios da eficiência e da economicidade nos contratos administrativos. **Revista do Serviço Público**, v. 3, n. 1, p. 43 a 62, 2012.

BARRO, Nara Brito. Reforma trabalhista pela via jurisdicional e legislativa. **Jornal do 57º Congresso Brasileiro de Direito do Trabalho**, p. 45/46, LTr, São Paulo, jun 2017. Disponível em <[http://www.ltr.com.br/congressos/jornal/direito/jornal\\_direito.pdf#page=45](http://www.ltr.com.br/congressos/jornal/direito/jornal_direito.pdf#page=45)> Acesso em 07 jul 2017.

BASSO, Guilherme Mastrichi. Terceirização e mundo globalizado: o encadeamento produtivo e a complementariedade de serviços como potencializadores da formalização de contratos. **Revista do Tribunal Superior do Trabalho - TST**, Brasília, vol. 74, n. 4, p. 89-116, out - dez 2008.

BATISTA, Paulo Nogueira. O consenso de Washington. **A visão neoliberal dos problemas latino-americanos**, 1994. Disponível em: <[http://www.fau.usp.br/cursos/graduacao/arg\\_urbanismo/disciplinas/aup0270/4dossie/nogueira94/nog94-cons-washn.pdf](http://www.fau.usp.br/cursos/graduacao/arg_urbanismo/disciplinas/aup0270/4dossie/nogueira94/nog94-cons-washn.pdf)> Acesso em 12 jun 2017.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, de 05 de outubro de 1988**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)> Acesso em: 27 mai 2017.

\_\_\_\_\_. **Decreto n. 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.. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/d2271.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d2271.htm)> Acesso em 23 de junho de 2017.

\_\_\_\_\_. **Decreto n. 6.096, de 24 de abril de 2007**. Institui o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais . REUNI. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2007-2010/2007/decreto/d6096.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/2007/decreto/d6096.htm)> Acesso em 26 jun 2017.

\_\_\_\_\_. **Decreto-Lei n. 200, de 25 de fevereiro de 1967**. Dispõe sôbre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências.. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/Del0200.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0200.htm)> Acesso em 26 jun 2017.

\_\_\_\_\_. **Instrução Normativa n. 02, de 30 de abril de 2008.** Dispõe sobre regras e diretrizes para a contratação de serviços, continuados ou não. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão . Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação. Brasília, DF. Disponível em: < <http://www.comprasgovernamentais.gov.br>> Acesso em: 27 mai 2017.

\_\_\_\_\_. **Instrução Normativa n. 05, de 26 de maio de 2017. Dispõe sobre as regras e diretrizes do procedimento de contratação de serviços sob o regime de execução indireta no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional.** Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão . Secretaria de Gestão. Brasília, DF. Disponível em: < <http://www.comprasgovernamentais.gov.br/index.php/legislacao/instrucoes-normativas/760-instrucao-normativa-n-05-de-25-de-maio-de-2017>> Acesso em: 31 mai 2017.

\_\_\_\_\_. **Lei n. 6.019, de 03 de janeiro de 1974.** Dispõe sobre o Trabalho Temporário nas Empresas Urbanas, e dá outras Providências. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L6019.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6019.htm)> Acesso em: 03 jul 2017.

\_\_\_\_\_. **Lei n. 8.112, de 11 de dezembro de 1990.** Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8112cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8112cons.htm)> Acesso em: 03 jul 2017.

\_\_\_\_\_. **Lei n. 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. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8666cons.htm)> Acesso em: 27 mai 2017.

\_\_\_\_\_. **Lei n. 11.091, de 12 de janeiro de 2005.** Dispõe sobre a estruturação do Plano de Carreira dos Cargos Técnico-Administrativos em Educação, no âmbito das Instituições Federais de Ensino vinculadas ao Ministério da Educação, e dá outras providências. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2005/lei/11091.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/11091.htm) > Acesso em: 03 jul 2017.

\_\_\_\_\_. **Lei n. 13.429, de 31 de março de 2017.** Altera dispositivos da Lei n. 6.019, de 3 de janeiro de 1974, que dispõe sobre o trabalho temporário nas empresas urbanas e dá outras providências; e dispõe sobre as relações de trabalho na empresa de prestação de serviços a terceiros. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/L13429.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13429.htm) > Acesso em: 03 jul 2017.

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar n. 101, de 04 de maio de 2000.** Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LCP/Lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm) > Acesso em: 03 jul 2017.

\_\_\_\_\_. **Portaria n. 409, de 21 de dezembro de 2016.** Dispõe sobre as garantias contratuais ao trabalhador na execução indireta de serviços e os limites à terceirização de atividades, no âmbito da Administração Pública federal direta,

autárquica e fundacional e das empresas estatais federais controladas pela União. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Brasília, DF. Disponível em: < <http://www.comprasgovernamentais.gov.br/index.php/legislacao/portarias/561-portaria-n-409-de-21-de-dezembro-de-2016>> Acesso em: 31 mai 2017.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **ADIN n. 1.923/DF**. Relator Ministro. Ayres Britto. Brasília, DF. Disponível em: < [http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiastf/anexo/voto\\_\\_adi1923lf.pdf](http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiastf/anexo/voto__adi1923lf.pdf)> Acesso em: 03 jul 2017.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas de União. **Acórdão n. 1330/2008 É Plenário**. Brasília, DF. Disponível em: <<http://portal.tcu.gov.br/cidadao/cidadao.htm>> Acesso em: 27 mai. 2017.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas de União. **Acórdão n. 1989/2013 É Plenário**. Brasília, DF. Disponível em: <<http://portal.tcu.gov.br/cidadao/cidadao.htm>> Acesso em: 27 mai. 2017.

\_\_\_\_\_. Tribunal Superior do Trabalho **Súmula n. 331 do TST**. Brasília, DF. 2011. Contrato de prestação de serviços. Legalidade (nova redação do item IV e inseridos os itens V e VI à redação) - Res. 174/2011, DEJT divulgado em 27, 30 e 31.05.2011. Disponível em: < [http://www3.tst.jus.br/jurisprudencia/Sumulas\\_com\\_indice/Sumulas\\_Ind\\_301\\_350.html#SUM-331](http://www3.tst.jus.br/jurisprudencia/Sumulas_com_indice/Sumulas_Ind_301_350.html#SUM-331)> Acesso em: 27 mai. 2017.

\_\_\_\_\_. Manual do SIAFI. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão da União. **Secretaria do Tesouro Nacional**. 2016 Disponível em <[http://manualsiafi.tesouro.gov.br/manual\\_completo.pdf/view](http://manualsiafi.tesouro.gov.br/manual_completo.pdf/view)> acesso em 03 jul 2017.

\_\_\_\_\_. CGU. Ministério da Transparência Fiscalização e Controladoria-Geral da União. **Páginas de Transparência Pública do Governo Federal**. Disponível em < <http://www3.transparencia.gov.br/seleciona.jsf>> acesso em 03 jul 2017.

BUGARIN, Paulo Soares. Economicidade e eficiência: breves notas. **Revista do TCU**, n. 101, p. 15-17, 2004.

CACHANOSKY, Iván. Eficiencia técnica, eficiencia económica y eficiencia dinámica. Procesos de Mercado: **Revista Europea de Economía Política**, v. 9, n. 2, p. 51-80, 2012.

CASTRO, Rubens Ferreira de. **A terceirização no Direito do Trabalho**. São Paulo, Malheiros, 2000.

COLEMAN, James Samuel et al. **Equality of educational opportunity**. The University of Chicago Press, **American Journal of Sociology**. Vol. 73, n. 3 (Nov, 1967), pp. 354-356.

COSTA JÚNIOR, Gilvan Pessoa. **A (In)Constitucionalidade da terceirização no Sistema jurídico brasileiro**. 2013. 61 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Direito)-Universidade Federal do Maranhão, São Luís, 2013.

CUNHA, B. S. Fiscalização de contratos administrativos de terceirização de mão de obra: uma nova exegese e reforço de incidência. **Revista do Tribunal Superior do Trabalho**, v. 77, n. 1, p. 131-138, 2011.

DE ALMEIDA, Carlos Wellington Leite. Fiscalização contratual: %Calcanhar de Aquiles+da execução dos contratos administrativos. **Revista do TCU**, n. 114, p. 53-62, 2009.

DE ALMEIDA, Dayse Coelho. Considerações críticas acerca da responsabilidade na terceirização trabalhista. **DIKÉ Revista do Mestrado em Direito da UFS**, v. 3, n. 1, p. 83 a 96, 2014.

DE ARAGÃO, Cecília Vescovi. Burocracia, eficiência e modelos de gestão pública: um ensaio. **Revista do Serviço Público**, v. 48, n. 3, p. 104-132, 2014.

DE ÁVILA, Maria Cristina Alves Delgado; PEREIRA, Rosangela Maria. O respeito aos direitos do trabalhador como elemento integrante na consolidação do trabalho decente: digno e sustentável. **Revista Direito & Paz**, v. 1, n. 34, p. 277-299, 2016.

DE CARVALHO, Lucas Vinicius; BRIDI, Maria Aparecida. Trabalho e desigualdade: a terceirização e seus efeitos sobre os trabalhadores. **Revista da ABET**, 2015.

DE OLIVEIRA, Andre Junior et al. Programa REUNI nas Instituições de Ensino Superior Federal (IFES) brasileiras: um estudo da eficiência operacional por meio da Análise Envoltória de Dados (DEA) no período de 2006 a 2012/Program reuni brazilian in federal higher education institutions. **RACE-Revista de Administração, Contabilidade e Economia**, v. 13, n. 3, p. 1179-1210, 2014.

DE OLIVEIRA, Régis Fernandes et al. **Manual de direito financeiro**. Ed. Revista dos Tribunais, 2000.

DIEESE - Departamento Intersindical de Estatísticas e Estudos Econômicos. **O processo de terceirização e seus efeitos sobre os trabalhadores no Brasil**. SAAC-DIEESE, 2007. Disponível em <<https://www.dieese.org.br/relatoriotecnico/2007/terceirizacao.pdf>>. Acesso em: 23 jun. 2017.

DIEESE . Departamento Intersindical de Estatísticas e Estudos Econômicos. **Terceirização e desenvolvimento: uma conta que não fecha:** / dossiê acerca do impacto da terceirização sobre os trabalhadores e propostas para garantir a igualdade de direitos / Secretaria. Nacional de Relações de Trabalho e Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos. - São Paulo: Central Única dos Trabalhadores, 2014. Disponível em [http://cut.org.br/system/uploads/action\\_file\\_version/ccd1777535608a1ba65cfd753d36ae83/file/dossie-terceirizacao-e-desenvolvimento.pdf](http://cut.org.br/system/uploads/action_file_version/ccd1777535608a1ba65cfd753d36ae83/file/dossie-terceirizacao-e-desenvolvimento.pdf). Acesso em 28 jun 2017.

DUTRA, Valéria Gonçalves et al. A terceirização e seus impactos na classe trabalhadora. **Anais do Seminário Científico da FACIG**, n. 2, 2017.

E-MEC - Cadastro e-MEC de Instituições e Cursos de Educação Superior. **Ministério da Educação**. Acesso à informação. 2017. Disponível em < <http://emec.mec.gov.br/>> Acesso em 03 jul 2017.

FERREIRA, A. C. et al. Reputação corporativa de empresas internacionalizadas: desafios em tempos do **consumidor responsável**. **Qualitas Revista Eletrônica**, v. 16, n. 3, p. 150-177, 2015.

FREZ, Genivaldo Marcilio; MELLO, Vanessa Mieiro. TERCEIRIZAÇÃO NO BRASIL. **South American Development Society Journal**, v. 2, n. 4, p. 78-101, 2016.

GIOSA, L. A.. **Terceirização: uma abordagem estratégica**. 5. Ed. São Paulo: Pioneira, 1997.

GONÇALVES, Roberto Birch; VIEIRA, Guilherme Bergmann Borges; STALLIVIERI, Luciane. Os recursos estratégicos e as instituições de ensino superior: estudo de caso em uma universidade do sul do Brasil. **Revista Gestão Universitária na América Latina-GUAL**, v. 9, n. 3, p. 89-107, 2016.

HALL, R. E.; LIEBERMAN, M. **Microeconomia: princípios e aplicações**. São Paulo: Pioneira Thompson Learning, 2003.

HARVEY, D. **Condição pós-moderna: uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural**. São Paulo. Edições Loyola, 1992

HUERTA DE SOTO, JESÚS. La teoría de la eficiencia dinámica. **Procesos de Mercado: Revista Europea de Economía Política**, v. 1, n. 1, p. 11-71, 2004.

INEP - INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA.

**Sinopse Estatística da Educação Superior 2015**. Brasília: INEP, 2016. Disponível em < <http://portal.inep.gov.br/sinopses-estatisticas-da-educacao-superior>> Acesso em 03 jul 2017.

LEIVAS, Cláudio; MENEZES, Vinícius Pereira; SCHORR, Janaína Soares. A terceirização ilícita de mão de obra através do desvirtuamento do instituto das cooperativas de trabalho. **Revista Eletrônica Direito e Política**, v. 12, n. 1, p. 455-478, 1º quadrimestre 2017.

LUECKE, R. **Harvard Business Essentials**. Estratégia: Criar e implementar a melhor estratégia para seu negócio. Rio de Janeiro, Record, 2009.

MANCIBO, Deise; JÚNIOR, João dos Reis Silva; LÉDA, Denise Bessa. O trabalho nas instituições de Educação Superior. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**-Periódico científico editado pela ANPAE, v. 32, n. 3, p. 739-757, set - dez 2016.

Manual de auditoria operacional / Tribunal de Contas da União. -- 3.ed. . **Brasília : TCU, Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo (Seprog)**, 2010. Disponível em: <<http://portal.tcu.gov.br/control-externo/normas-e-orientacoes/normas-tcu/auditoria-operacional.htm>> Acesso em 27 mai 2017.

MARINHO FILHO et al. Responsabilidade social: setor público e privado . fiscalização de contratos administrativos das empresas terceirizadas que prestam serviços no departamento estadual de trânsito de alagoas. **RACE-Revista da Administração**, v. 1, n. 1, 2016.

MARTINS, Sérgio Pinto. **A Terceirização e o direito do trabalho**. São Paulo, Atlas, 2014.

MATIAS, Maria Stella Vidal et al. **Terceirização na Administração Pública: Reflexos nas relações trabalhistas a partir da década de 90**. 70 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Políticas Públicas) . Universidade Federal Fluminense, Angra dos Reis, 2016.

MATTOSO, Jorge; POCHMANN, Márcio. Mudanças estruturais e trabalho no Brasil. **Economia e Sociedade**, v. 7, n. 1, p. 213-243, 2016.

MOLINARO, Carlos Alberto; SARLET, Ingo Wolfgang. Algumas notas sobre a terceirização e o assim chamado multisourcing. **Revista do Tribunal Superior do Trabalho**, número especial sobre terceirização, Brasília, vol. 80, n. 3, p. 126-137, jul - set 2014.

PAGNONCELLI, Dernizo. **Terceirização e parcerização: estratégias para o sucesso empresarial**. Rio de Janeiro: D. Pagnoncelli, 1993.

PAIXÃO, Cristiano; LOURENÇO FILHO, Ricardo. Impactos da terceirização no mundo do trabalho: tempo, espaço e subjetividade. **Revista do Tribunal Superior do Trabalho**, número especial sobre terceirização, Brasília, vol. 80, n. 3, p. 58-74, jul - set 2014.

PEÑA, Carlos Rosano. Um Modelo de Avaliação da Eficiência da Administração Pública através do Método Análise Envoltória de Dados (DEA). **Revista de Administração Contemporânea**, Curitiba, Paraná, v. 12, n. 1, p. 83-106, 2008.

PIMENTA, José Roberto Freire. A responsabilidade da administração pública nas terceirizações, a decisão do Supremo Tribunal Federal na ADC n. 16-DF e a nova redação dos itens IV e V da Súmula n. 331 do Tribunal Superior do Trabalho. **Revista do Tribunal Superior do Trabalho**, v. 77, n. 2, 2011.

PLANO ORIENTADOR DA UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA. **Editora Universidade de Brasília**, Brasília, 1962. Disponível em <[file:///C:/Users/15056023191/Downloads/PDE\\_UnB\\_Plano\\_Orientador\\_UnB\\_1962%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/15056023191/Downloads/PDE_UnB_Plano_Orientador_UnB_1962%20(1).pdf)> Acesso em 10 jul 2017.

POCHMANN, Marcio. **A superterceirização do trabalho**. Debates contemporâneos . economia social e do trabalho. São Paulo: LTr Editora, 2008.

\_\_\_\_\_, Márcio. **Qual desenvolvimento?: Oportunidades e dificuldades do Brasil contemporâneo**, 1. Ed. São Paulo: Publisher. Brasil, 2009.

\_\_\_\_\_, Márcio. **Nova Classe Média? O trabalho na base da pirâmide social brasileira**. São Paulo: BoiTempo, 2012.

PORTER, M. **Estratégia Competitiva: Técnicas para análises de indústrias e concorrências**. Rio de Janeiro. Campus, 1996.

QUEIROZ, C. A. R. S. de. **Como implantar a terceirização**: Manual prático do comportamento e da postura jurídica e operacionalmente segura para obtenção de resultados eficazes. 2º Ed, São Paulo, STS, 2004.

#### **RELATÓRIO DE GESTÃO DA FUB. 2016.**

[http://www.dpo.unb.br/index.php?option=com\\_phocadownload&view=category&download=558:relatorio-2016&id=1:relatorio-de-gestao&Itemid=675](http://www.dpo.unb.br/index.php?option=com_phocadownload&view=category&download=558:relatorio-2016&id=1:relatorio-de-gestao&Itemid=675)

RAMOS, Francisco de Sousa et al. Dinâmica da eficiência produtiva das instituições federais de ensino superior. **Planejamento e políticas públicas E ppp**, n. 44, jan./jun. 2015.

RAU, Lucas Moraes; VESSELOVITZ, Fernando José. A nova lei da terceirização no Brasil e a precarização do trabalhador. **Jornal do 57º Congresso Brasileiro de Direito do Trabalho**, p. 43/44, LTr, São Paulo, jun 2017. Disponível em <[http://www.ltr.com.br/congressos/jornal/direito/jornal\\_direito.pdf#page=45](http://www.ltr.com.br/congressos/jornal/direito/jornal_direito.pdf#page=45)> Acesso em 07 jul 2017

REUNI, **Reestruturação e expansão das Universidades Federais**, 2010. Disponível em <<http://reuni.mec.gov.br/o-que-e-o-reuni>> Acesso em 03 jul 2017.

RUMELT, Richard P.; SCHENDEL, Dan; TEECE, David J. (Ed.). **Fundamental issues in strategy: A research agenda**. Harvard Business Press, 1994.

SALLES, Alexandre Aroeira. Ação de improbidade, controle externo e economicidade--as diferentes consequências jurídicas entre a atuação administrativa ilegal e a antieconômica (ou irregular). **RDA: Revista de Direito Administrativo**, v. 271, p. 223, 2016.

SANTOS, A. A. dos et al. **Administração de contratos no setor público**: uma revisão da literatura. In IX Congresso Nacional de Excelência em Gestão, 2013. Rio de Janeiro. Disponível em [www.excelenciaemgestao.org](http://www.excelenciaemgestao.org).

SANTOS, L. R. L. dos. **Fiscalização de contratos**. Escola Nacional de Administração Pública. ENAP/DDG, 2013.

SANTOS, Sandro Moreira dos et al. **Considerações sobre a terceirização no setor público: conhecendo a realidade da UFPR Litoral**. XIV Colóquio internacional de gestão universitária . CIGU, Florianópolis, 2014.

SILVA, Leda Maria Messias da; FAVARIN, Poliany Crevelaro. Lei n. 13.429/2017: Não terceiriza a atividade-fim. **Jornal do 57º Congresso Brasileiro de Direito do Trabalho**, p. 37/39, LTr, São Paulo, jun 2017. Disponível em < [http://www.ltr.com.br/congressos/jornal/direito/jornal\\_direito.pdf#page=45](http://www.ltr.com.br/congressos/jornal/direito/jornal_direito.pdf#page=45)> Acesso em 07 jul 2017

SILVEIRA, Amanda Mariana et al. Trabalho e terceirização: contexto dos serviços de limpeza na faculdade de direito e ciências do estado. UFMG. **Revista de Ciências do Estado**, v. 1, n. 2, p 187/211, jul - dez 2016.